

Staatlicher Protektionismus zur See zwischen den beiden Weltkriegen

unter besonderer Berücksichtigung der 6 Großschiffahrtsländer
Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan
und der Vereinigten Staaten

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften
der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Urs Geymüller

aus Basel

1953

Buchdruckerei Karl Schahl, Lörrach-Stetten

Staatlicher Protektionismus zur See zwischen den beiden Weltkriegen

unter besonderer Berücksichtigung der 6 Großschiffahrtsländer

Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan

und der Vereinigten Staaten

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

der Philosophisch-Historischen Fakultät der Universität Basel

vorgelegt von

Urs Geymüller

aus Basel

1953

Buchdruckerei Karl Schahl, Lörrach-Stetten

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen Fakultät
auf Antrag der Herren Professoren
Dr. Edgar Salin und Dr. Valentin F. Wagner.

Basel, den 1. Juni 1950.

Professor Dr. Bernhard Wyss
Dekan.



Inhalts-Verzeichnis

	Seite
Vorwort	1
I. Der staatliche Protektionismus in der Seeschifffahrt (Einleitung)	3
A. Der staatliche Protektionismus zur See in seiner historischen Bedeutung	3
B. Möglichkeiten staatlicher Intervention in der Seeschifffahrt	9
C. Der Begriff des „Protektionismus zur See“	12
D. Die Subvention als Ausdrucksmittel staatlicher Produktivität zur See	15
II. Die Bestimmungsgründe des staatlichen Protektionismus zur See in der Zwischenkriegszeit	21
A. Die Wandlungen in der Welthandelsstruktur	21
B. Die Wandlungen in der Weltseeschifffahrtsstruktur	26
III. Die Ziele des staatlichen Protektionismus zur See	31
A. Wirtschaftspolitische Ziele	32
1. Die Steigerung des Anteils der nationalen Flagge am nationalen Seeverkehr	33
2. Die Gestaltung des Anteils der nationalen Flagge am Weltseeverkehr	35
3. Die Förderung oder Aufrechterhaltung bestimmter für eine Volkswirtschaft wichtiger Verkehrsrelationen	38
4. Die Anknüpfung neuer weltwirtschaftlicher Beziehungen	41
5. Die Unabhängigkeit von den Transportleistungen fremder Flaggen	44
6. Die Erhaltung eines für ein Land unbedingt notwendigen Wirtschaftszweiges	45
7. Die Verbilligung der Seefrachten im Sinne einer Förderung der Ausfuhr	48
8. Die Förderung des Passagierverkehrs	50
9. Die Rentabilisierung unrentabler Verkehrsrelationen	53
10. Die Steigerung des Beschäftigungsgrades in Schifffahrt und Schiffbau	54
11. Die Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem Ausland	57
12. Die Beseitigung einer isolierten Stellung gegenüber dem subventionierenden Ausland	64
B. Staatspolitische Ziele	66
1. Wehrpolitische oder militärstrategische Ziele	66
2. Machtpolitisch-imperialistische Ziele	76
3. Rein Prestige-orientierte Ziele	80

IV. Die Formen des staatlichen Protektionismus in der Seeschifffahrt	84
A. Differenzierung der Subventionsformen nach der vom Subventionsgeber (Staate) beabsichtigten ökonomischen Gesamtwirkung auf die nationale Seeschifffahrt: Erziehung und Erhaltung	84
B. Differenzierung der Subvention nach ihrer generellen Anwendungsform	87
1. Direkte und indirekte Subventionen	87
2. Unmittelbare und mittelbare Subventionen	87
3. Echte und unechte Subventionen	88
4. Reale und nominelle Subventionen	88
5. Effektiv- und Eventualsubventionen	89
C. Differenzierung der Subventionsformen nach ihrem art-spezifischen Auftreten, d. h. nach den Leistungsarten	89
D. Unmittelbare Subventionen	91
1. Bausubventionen	91
2. Postsubventionen	97
3. Betriebssubventionen	105
4. Abwrack- und Abwrack-Neubausubventionen	111
5. Admiralitätssubventionen	114
6. Krediterleichterungen	115
7. Gewinngarantie, Gewinn- und Verlustbeteiligung	118
8. Übernahme des Seeversicherungsrisikos	119
9. Vercharterung von Schiffen aus Staatsbesitz	120
10. Verkauf von Schiffen aus Staatsbesitz	120
E. Mittelbare Subventionen	122
11. Küstenschifffahrtsvorbehalt	122
12. Kolonialschifffahrtsvorbehalt	128
13. Werftsubventionen	130
14. Zollerleichterungen	131
15. Steuererleichterungen	134
16. Auswanderungspolitik	135
17. Gebühren-, Tax- und Abgabenerleichterungen	136
18. Hafenbau- und Hafenbetriebssubventionen	138
19. Kanalbau- und Kanalbetriebssubventionen	141
20. Eisenbahnvorzugstarife	142
F. Staatswirtschaft	146
21. Staatsreedereibetrieb	146
22. Staatswerftbetrieb	153
Literaturverzeichnis	155
Übersichtstabelle am Schluß	

„Die See ist die Hochstraße des Erdballs, der Paradeplatz der Nationen. Die See ist der Tummelplatz der Kraft und des Unternehmungsgeistes für alle Völker der Erde und die Wiege ihrer Freiheit!“

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entspringt der Absicht, dem an Schiffs-fahrts-fragen Interessierten einen Einblick in die tiefgreifende staatliche Interventionstätigkeit in diesem Wirtschaftszweig in der Zeitperiode zwischen den beiden Weltkriegen zu gewähren. Ohne dabei Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, darf sie den Vorzug für sich in Anspruch nehmen, die einzige Untersuchung auf diesem Gebiete zu sein, die das Wesen des staatlichen Protektionismus in seiner ganzen Breite erfaßt und zwar in einer Zeitepoche, die sowohl für die Entwicklung der zwischenstaatlichen Relationen, als auch für die großen strukturellen Verschiebungen in Welthandel und Welschiffahrt von entscheidender Bedeutung war.

Die Schrift verdankt ihre Entstehung einer Anregung von Herrn *Professor Salin*, dem an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt sein soll. Zu besonderem Dank ist der Verfasser auch all den Schiffs-fahrts-sachverständigen, den Bibliotheken und Archiven im In- und Ausland verpflichtet, auf deren bereitwillige Unterstützung hin ihm die Inangriffnahme der Arbeit überhaupt erst möglich wurde.

Basel, den 1. Juni 1950.

Urs Geymüller.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548223_0032

I. Der staatliche Protektionismus in der Seeschifffahrt

A. Der staatliche Protektionismus zur See in seiner historischen Bedeutung

Der staatliche Protektionismus in der Seeschifffahrt¹ hat seinen Ursprung in den Anfängen der Seeschifffahrt selbst. Damals, als man erkannte, daß Schifffahrt nicht nur Selbstzweck ist, sondern dazu dient, die durch Meere, Seen und Flüsse getrennten Territorien und Völker miteinander zu verbinden, ihre natürlichen Grenzen einander näher zu bringen und den wechselseitigen Güter- und Gedankenaustausch zu fördern, — als man sich zudem bewußt wurde, welche Bedeutung der Seeschifffahrt im Rahmen des Volksganzen und des öffentlichen Wohles zukommt, da waren auch bereits die Voraussetzungen für eine intensive Interventionspolitik öffentlicher Körperschaften in diesem Wirtschaftszweig geschaffen.

Nebst der Sorge um den Ausbau und die Pflege des Rechtswesens nahm der Staat schon sehr frühzeitig Einfluß auf die Gestaltung des Wirtschaftslebens, wobei sich ihm in der Seeschifffahrt ein reiches Betätigungsfeld bot. Die Erkenntnis nämlich, daß der Seeweg die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit einer Nation garantiert und daß er zugleich Ausgangspunkt der vielseitigen macht- und wirtschaftspolitischen Aspirationen eines Volkes in fernen Regionen ist, bestärkte ihn in seinem Vorgehen. — Schon bei den nur in geringem Ausmaße im Küstenhandel sich betätigenden Völkern des frühen Altertums lassen sich tiefgreifende Eingriffe der Obrigkeit in den Bereich der Seeschifffahrt feststellen, deren Hintergründe zwar vorerst noch vorwiegend imperialistischer Natur waren. Mit Hilfe von Staatsflotten galt es ferne Küstenstreifen der eigenen Wirtschaft zugänglich zu machen, Flotten fremder Völker zu besiegen, oder die Macht in diejenigen Regionen zu tragen, wo sie zum Vorteil des eigenen Volkes, der regierenden Kaste oder des jeweiligen Regents nutzbar gemacht werden konnte^{2, 3}. — Als Charakteristikum dieser *frühprotektionistischen Ära*, die übrigens bis weit in das Mittelalter hinein ihre Ausläufer zeigte,

¹ Unter dem staatlichen Protektionismus verstehen wir hier der Einfachheit halber — der Begriff soll später noch genauer interpretiert werden — das schutzpolitische Wirken öffentlicher Körperschaften im Bereiche der Seeschifffahrt.

² Hennig Richard: Abhandlungen zur Geschichte der Seeschifffahrt, Jena 1928, S. 1 ff.

³ Erinntet sei hierbei an die Eroberungszüge und Entdeckungsfahrten der alten Ägypter und Kreter, später der Phöniker und Griechen.

ist jedenfalls die Willkür anzusehen, mit welcher der Staat seinen schiffahrtspolitischen Interessen Nachdruck verschaffte ⁴.

Lagen also den ersten staatlichen Willensäußerungen in der Seeschiffahrtspolitik (sofern man überhaupt schon von einer solchen sprechen kann) noch vorwiegend machtpolitisch-imperialistische Motive zugrunde, so traten jedoch gegen Ende der frühprotektionistischen Ära bereits ausgesprochen wirtschaftliche Erwägungen in den Vordergrund. Nach Lexis z. B. leistete in Rom der Staat der Seeschiffahrt Beihilfen in der Gestalt von Holzlieferungen und erreichte auf diese Weise eine starke Belebung der Schiffbautätigkeit und in der Folge eine Intensivierung des Schiffsverkehrs ⁵. — Eine protektionistische Schiffahrtspolitik im modernen Sinne findet sich zuerst in den *Handelsrepubliken des Mittelalters*, wo dem staatlichen Vorgehen auch schon eher planwirtschaftliche Gesichtspunkte zugrunde lagen. So gab es in Florenz und Venedig eine Staatsschiffahrt, wie sie sich ihrer Organisation nach noch in der Zwischenzeit in verschiedenen Ländern feststellen läßt. Die Handelsschiffe gehörten der Regierung, die sie gewinnbringend verpachtete und sich auch das Recht vorbehielt, Zeit, Art und Ausführung der Fahrten zu bestimmen. Die Schiffe mußten von nationalen Bürgern bemannt sein und Fremde waren unter Androhung schwerer Strafen ausgeschlossen ⁶. — Die im 14. Jahrhundert gegründete Hansa ging sogar soweit, nicht nur jede Benutzung fremder Frachtschiffe zu verbieten, sondern auch die Beschäftigung von Ausländern auf hanseatischen Seglern, sowie deren Verkauf oder Verpachtung an Nicht-Hanseaten unter Strafe zu stellen ⁷.

Während sich die staatlichen Interventionen im ausgehenden Mittelalter und zu Beginn der Neuzeit noch hauptsächlich auf den Erlaß von Vorschriften, z. B. über Bemannung, Ausrüstung der Schiffe, Art der Ladung, zeitliche und örtliche Festsetzung der Transporte u. a. m., u. U. auf die Gewährung von Privilegien und den Schutz der Flotten vor Piraterie beschränkten, so erfuhren sie jedoch in der Zeitperiode der großen Entdeckungen und besonders während der *merkantilistischen Ära* eine wesentliche Vertiefung. Das Moment eines dem Wirken wirtschaftlicher Kräfte entspringenden Wettbewerbs als Bestimmungsgrund aktiven Eingreifens des Staates trat nun zum ersten Male in den Vordergrund, denn es galt jetzt die nationalen Flotten so auszubauen und zu fördern, daß sie die Relationen zu den neu entdeckten und noch unentwickelten Territorien quasi monopolartig beherrschen konnten. Eine Protegierung der nationalen Handelsflotte durch Diskrimination

⁴ Vgl. auch: Sax Emil: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Bd. II: Land- und Wasserstraßen, P. T. T., Berlin 1920, S. 242.

⁵ Lexis: Artikel „Seeschiffahrt“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Jena 1911, Bd. 7, S. 539 ff.

⁶ Gruntzel Joseph: System der Verkehrspolitik, Leipzig 1908, S. 226.

⁷ Schultze Ernst: Die Entwicklung der Weltonnage im Zusammenhang mit dem Welthandelsvolumen, Diss, Berlin 1934, S. 7.

und Differentiation der Auslandsschifffahrt sollte nämlich nach Ansicht der Merkantilisten eine Intensivierung der Exporttätigkeit nach sich ziehen, was sich früher oder später in einer Vergrößerung des Einkommensstroms und als Folge davon in einer Hebung des Volkswohlstandes äußern mußte. Den Kulminationspunkt erreichte diese nationalistische Wirtschaftsauffassung in der Cromwell'schen Navigationsakte von 1651, in der Großbritannien praktisch den ganzen Handel mit fremden Ländern seiner eigenen Flotte vorbehielt. Europäische Schiffe durften nach diesem Gesetz nur noch Erzeugnisse des eigenen Landes nach England bringen und hatten dort besonders hohe Hafenabgaben zu entrichten. Für den Verkehr mit den Kolonien galt die Regelung, daß die Mehrzahl der ein- und ausgeführten Produkte allein über England an den Bestimmungsort gelangen konnten, und für den Verkehr zwischen Mutterland und Kolonien, der sogenannten „Kolonialschifffahrt“, waren sogar ausschließlich britische Schiffe zugelassen. Als britische Schiffe galten dabei solche, die in britischem Besitz und auf britischen Werften gebaut worden waren und bei denen der Kapitän und mindestens 75 % der Besatzung die britische Staatszugehörigkeit besaßen⁸. — Diese, die Zeit des Merkantilismus kennzeichnende, diskriminatorische Schifffahrtspolitik, wurde in der Folge von fast allen Schifffahrtsländern übernommen, wobei vor allem Frankreich mit seinen diversen Tonnengeldern, Flaggenzuschlägen und Differentialzöllen von sich reden machte. Vereinzelt kamen in der Form von Bau- und Betriebsprämien auch schon Fiskalsubventionen zur Auszahlung, die aber, rein wirkungstechnisch, hinter den übrigen Protektivmaßnahmen noch stark zurücktraten⁹.

Als nun im 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Entwicklung immer mehr Wirtschaftsgebiete in den internationalen Wettbewerb eintraten und mit denselben Waffen gegen ihre Konkurrenten vorzugehen pflegten, mit denen man ihnen selbst begegnete, da drängte sich eines Tags die schwerwiegende Frage auf, ob die zunehmende Erstarrung der handelspolitischen Beziehungen, wie sie diese Diskriminationsmaßnahmen zweifellos mit sich brachten, mit den Grundsätzen einer konsequent zu befolgenden Volkswohlstandspolitik überhaupt noch zu vereinbaren sei. Mit Recht vertrat damals der deutsche Wirtschaftstheoretiker Friedrich List die These, daß Diskrimination und Differentiation auf eine Volkswirtschaft nur dann eine vorteilhafte Wirkung auszuüben vermögen, wenn sie in erzieherischem Sinne, d. h. nur bei wirtschaftlich rückständigen Territorien zur Anwendung gelangen, um jedenfalls in dem Moment wieder in Wegfall zu kommen, wenn dieses höhere Niveau erreicht und die wirtschaftlichen Kräfte

⁸ Fitger E.: Die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Seeschifffahrt, in Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 103, Leipzig 1902, S. 8.

⁹ Wie wir später noch sehen werden, ist der effektmäßige Unterschied zwischen Subventionen und Diskriminationsmaßnahmen sehr gering. Ja, man darf wohl nicht fehlgehen, die letzteren sogar als „Subventionen im weiteren Sinne“ zu bezeichnen.

dem regulativen Spiel des freien Wettbewerbs zurückgegeben werden können¹⁰.

In Erkenntnis der Richtigkeit dieser Theorie hob England, nachdem es mit seiner Politik annähernd die vollständige Beherrschung der Weltmeere erreicht hatte, in den Jahren 1849—54 die Navigationsakte auf und ging so als erster Staat zum *Freihandel* über. Dem Vorbild des Weltreichs folgten schon bald eine Reihe anderer Schiffahrtsländer, die versuchten, auf Grund internationaler Verträge die vielen Schranken zu Fall zu bringen, welche bisher dem Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte auf dem Gebiete der zwischenstaatlichen Austauschrelationen entgegenstanden. Frankreich ließ z. B. durch ein Gesetz vom Jahre 1866 die letzten Tonnengelder und Flaggenzuschläge fallen, und auch die übrigen Großschiffahrtsländer: die Niederlande, Deutschland, Spanien und Portugal schlossen sich sukzessive dem freiheitlichen Streben an, sodaß anfangs der Siebzigerjahre das erstrebte Ziel der Gleichstellung aller Nationen annähernd erreicht war (Ausnahme Küstenschiffahrtsvorbehalt!)¹¹. Es hieß jetzt:

„Frappier les navires étrangers de droits spéciaux, ce serait en effet s'exposer à voir les ports étrangers se fermer aux propres navires par mesures de représailles . . .“, ce serait aussi provoquer une élévation du prix des frets qui occasionnerait un renchérissement de la vie, *l'exportateur comme le consommateur ont (donc) un intérêt à ce que la concurrence existe!*“¹²

Dieser entscheidende Schritt zum Freihandel hatte allerdings seinen Grund nicht in handelspolitischen Motiven allein. Vielmehr vollzogen sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts jene tiefgreifenden strukturellen Veränderungen, welche die damalige Weltschiffahrt in ihrer modernen, einheitlichen Gestalt erstehen ließen und auch der von den einzelnen Ländern befolgten Schiffahrtspolitik ihr Gepräge verliehen. Auf das Zeitalter der Entdeckungen bzw. der kolonialen Expansion folgte nun das Zeitalter der Erfindungen und der extraktiven Nutzung und gleichzeitig mit den ökonomischen Formen der Weltwirtschaft trat auch die Technik in eine vollkommene neue Phase ein.

Interessanterweise konnte aber der Übergang zum „Laissez-faire-Prinzip“ um die Mitte des 19. Jahrhunderts nicht verhindern, daß schon wenige Jahre später eine neue Ära staatlicher Interventionspolitik einsetzte, die in der Folge ganz enorme Ausmaße annehmen sollte. Hatte der völkerrechtliche Grundsatz der „Freiheit der Meere“ ein Wiederaufleben der merkantilistischen Diskriminationspolitik außer Frage gestellt, so erachtete man es nun plötzlich als notwendig, die nationalen

¹⁰ Murken Erich: Die Grundlagen der Seeschiffahrt, Diss. Leipzig 1903, S. 3 ff.

¹¹ Guckenmusz Franz: Die Unterstützung der französischen Handelsmarine durch Prämien, Diss. Straßburg 1913, S. 14.

¹² Antraygues R.: Pour développer notre marine marchande, Paris 1927, S. 108.

Interessen in Handel und Schifffahrt mit andern Mitteln gegen die unerwünschten Auswirkungen des freien Kräftespiels zu schützen¹³. Den Anstoß zu dieser Entwicklung gaben die großen technischen Umwälzungen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts, die den Völkern die weltwirtschaftlichen Austauschmöglichkeiten in einem völlig neuen Licht erscheinen ließen.

„Die Erkenntnis der Bedeutung regelmäßiger und zuverlässiger Seeverkehrsdienste, die Zunahme der weltwirtschaftlichen Verflechtung, der Übergang vom Segelschiff zum Dampfschiff, von der Tramp- zur Linienschifffahrt, ferner aber auch die den schnell heranwachsenden Industrien innewohnende Tendenz zur Vergrößerung des Anteils ihres Außenhandels an der Gesamterzeugung und andere Kräfte mehr, ließen die *Subventionen*, in ihrer modernen und vielgestaltigen Art entstehen. Schließlich war es auch die Wandlung in den Anschauungen über die Aufgaben des Staates im kapitalistischen Wirtschaftssystem, die, indem sie die Seeschifffahrt immer enger in den Kreis wirtschaftspolitischer Einflußnahme rückte, zu mancherlei Subventionsmaßnahmen drängte“¹⁴.

Bei diesem Entwicklungsprozeß zum Subventionswesen hin, sollte es sich allerdings schon bald zeigen, daß nicht alle Länder diesem Prinzip *grosso modo* zu huldigen bereit waren. Unter der Führung Englands schlossen sich eine Reihe von seefahrenden Nationen zusammen, welche sich eine Ehre daraus machten, getreu den freihändlerischen Prinzipien von einer staatsinterventionistischen Schifffahrtspolitik so weit wie möglich Abstand zu nehmen und das Gedeihen der nationalen Handelschifffahrt dem regulierenden Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte anzuvertrauen. Energie und Initiative, sowie unter Umständen gewisse

¹³ Flaggendiskrimination in der Form von Zöllen, Steuern, Abgaben, Küsten- und Kolonialschifffahrtsvorbehalten, Auswanderungsvorschriften u. a. m. war auch später noch in verschiedenen Ländern üblich. Frankreich führte z. B. im Jahre 1872 die direkten Flaggenzuschläge wieder ein, mußte sie jedoch auf Grund verschiedener handelsvertraglicher Abmachungen schon bald wieder fallen lassen. In den Vereinigten Staaten wurde die Differentialbehandlung in den Zollgesetzen von 1897 und 1909 als eventuelle Retorsionsmaßregel in Aussicht gestellt. Auch die „Merchant Marine Act“ von 1920 sah bei ihrer Inkraftsetzung schwerwiegende diskriminierende Maßnahmen vor, die aber in der Folge auf die Einsprache des Auslands hin nicht in die Tat umgesetzt werden konnten. Mit Ausnahme des Küstenschifffahrtsvorbehalts, der mit der Zeit in den meisten Ländern stillschweigend akzeptiert wurde, gelangten Differentialmaßnahmen in der Zwischenkriegszeit nur noch in Italien (Auswandererpolitik), den iberischen Schifffahrtsländern (Auswandererpolitik, Zoll-, und Abgabediskrimination) und einigen südamerikanischen Staaten, in geringem Ausmaße auch in Frankreich (Kolonialschifffahrtsvorbehalt) zur Durchführung.

¹⁴ Siegert Friedrich P.: Die Subventionen in der Weltseeschifffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, Diss. Kiel 1930, S. 2.

Selbstschutzmaßnahmen — so argumentierte man — sollten die freiheitlich gesinnten Schifffahrtsunternehmer in die Lage versetzen, der Konkurrenz des subventionierenden Auslands jederzeit mit Erfolg entgegenzutreten zu können und die nationale Schifffahrt vor einer Verfälschung ihrer natürlichen ökonomischen Basis durch Staatseingriffe zu verschonen¹⁵. — Wie sehr diese subventionsfeindliche Haltung auch tatsächlich von Erfolg gekrönt war, geht wohl daraus hervor, daß einige dieser Länder, trotz der scharfen Konkurrenz von Seiten der Beihilfe gewährenden Staaten, ihre Stellung innerhalb der Weltseeschifffahrt bis in die Zwischenkriegszeit hinein nicht nur weiter beizubehalten, sondern sogar noch zu verbessern vermochten, während anderseits in den protegierenden Ländern die nationale Schifffahrt in stets größere Schwierigkeiten geriet, da die Subventionen die in sie gesetzten Erwartungen nicht im entferntesten erfüllten. Bei den Subventionsgegnern war es vor allem Norwegen, das mit der tatkräftigen Entwicklung seiner Handelsflotte zur internationalen Versorgungsindustrie (d. h. weit über den nationalen Bedarf hinaus) und der Zuverlässigkeit seiner Dienste von sich reden machte. Auch Großbritannien gelang es auf Grund einwandfreier Dienstleistungen, trotz des Aufkommens junger Seefahrernationen, seine weltbeherrschende Stellung bis in den ersten Weltkrieg hinein erfolgreich zu verteidigen. Demgegenüber laborierten Frankreich, Italien und die Vereinigten Staaten während Jahrzehnten mit umfangreichen Staatsbeihilfen an Schifffahrt und Schiffbau herum, ohne ihnen jedoch die erstrebte Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Ausland auch nur annähernd verschaffen zu können.

War nun die Zeit um die Jahrhundertwende trotz zunehmender Staatseinmischung noch durch einen einigermaßen kontinuierlich vor sich gehenden, wechselseitigen Angleichungsprozeß von Welttonnage- und Welthandelsvolumen gekennzeichnet (vgl. Diagramm S. 22 a), so setzte jedoch der *erste Weltkrieg* diesem harmonischen Pendeln um einen Gleichgewichtszustand ein abruptes Ende.

Dieser Krieg, der zu einem großen Teil ein Wirtschaftskrieg mit weltumfassendem Charakter war, ließ die Frage der Verbindung der einzelnen Teile des Weltganzen schlagartig zu einem Zentralproblem aller Völker werden, was zur Folge hatte, daß die Schifffahrt nun plötzlich in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rückte. Da von ihr nun praktisch Gedeih und Verderben, sowohl der kriegführenden, als auch der neutralen Mächte in diesem Weltenbrand abhing, ließ man natürlich staatlicherseits nichts unversucht, was der Anpassung dieses Wirtschaftszweigs an die bestehende Notlage dienlich sein konnte. Frachtsätze wurden bestimmt, Kriegsversicherungen ins Leben gerufen, Schiffsausfuhrverbote erlassen, der Bau von Schiffen auf

¹⁵ Selbstverständlich handelt es sich bei dieser antiprotektionistischen Einstellung nicht um ein konsequen befolgtes Prinzip. Das Bestreben, sich der staatlichen Interventionen zu enthalten, entsprang nur dem Willen dieser Staaten, getreu der Freihandelsdoktrin, Eingriffe in den Marktmechanismus auf das absolut mögliche Minimum zu beschränken.

jede erdenkliche Art und Weise mit Staatsmitteln gefördert und beschleunigt, ausländische Schiffe, soweit angänglich mit Beschlag belegt oder angekauft und das gesamte Transportwesen zur See nach staatlichen Direktiven organisiert. Auf diese Weise entstanden u. a. auch die vielen Staatsflotten, die — wie wir noch sehen werden —, bis weit in die Zwischenkriegszeit hinein das schiffahrtspolitische Geschehen auf den Weltmeeren bestimmen sollten¹⁶.

Leider zeigte es sich schon bald, daß dieser bewußt forcierte Expansionsprozeß, der unter Außerachtlassung jeglicher ökonomischer Überlegungen die Anpassung der Weltschiffahrt an die Kriegserfordernisse anstrebte, zu tiefgreifenden Strukturverschiebungen Anlaß gab, die in der Folge auch auf die Rentabilitätslage dieses Wirtschaftszweigs ihren Einfluß haben sollten. Als nämlich nach Friedensschluß die umfangreichen Kriegstransporte wieder in Wegfall kamen und auch der anfänglich große Nachholbedarf einer Stillung entgegenging, da sah man sich in den einzelnen Ländern vor das heikle Problem gestellt, den während des Krieges geschaffenen, qualitativ meist minderwertigen Schiffsraum entweder zu liquidieren oder mit Hilfe von Staatsmitteln weiterhin in Fahrt zu halten. Es entsprach nun der nationalistischen Gesinnung jener Zeitperiode, daß von vornherein nur die zweite Möglichkeit in Betracht gezogen wurde. Auf diese Weise fand notgedrungen eine Wirtschaftspolitik ihre Wiederauferstehung, die mit Hilfe von Subventionen, Diskrimination und Differentiation, d. h. einer ausschließlich national-orientierten Bevorzugungspolitik den natürlichen Gesundungsprozeß von Weltwirtschaft und Weltschiffahrt bewußt verhinderte und einer weiteren Lockerung der Zusammenhänge zwischen Angebot und Nachfrage nach Seehandelstonnage Vorschub leistete, die sich in der Folge für das Gedeihen dieses Wirtschaftszweigs von schwerem Nachteil erweisen sollte. Die Seeschiffahrt entwickelte sich so zu einem Sondergebilde der Weltwirtschaft, das seine Eigenwirtschaftlichkeit zusehends einbüßte und zum Opfer eines auf Zufall und Willkür beruhenden obrigkeitlichen Interventionismus wurde.

Gegenstand der folgenden Kapitel soll es nun sein, die Seeschiffahrt auf ihre strukturellen Eigenheiten hin zu untersuchen und zu prüfen, in wie weit die erwähnten Faktoren für den ausgeprägten staatlichen Protektionismus in der Zwischenkriegszeit verantwortlich gemacht werden können.

B. Möglichkeiten staatlicher Intervention in der Seeschiffahrt

Der Seeschiffahrt kommt die eminent wichtige Funktion des Trägers und Bindeglieds der wechselseitigen Beziehungen der in der Weltwirtschaft vereinigten Staaten und Nationen zu. Wesentlichstes Charakteristikum der Seeschiffahrt ist somit ihre *Internationalität*. Auf keinem

¹⁶ Salter I. A.: Allied shipping control, London and Oxford 1921, S. 4.

andern Verkehrsgebiet ist der Wettbewerb derart international bis in die letzten Zusammenhänge hinein geregelt wie in diesem Wirtschaftszweig: International sind die Seefrachtenmärkte, die über Gedeih und Verderb der Seeschifffahrt entscheiden, international ist der Seeweg, auf dem sich die Austauschrelationen vollziehen, international sind die Tendenzen der Schifffahrtsentwicklung, international sind aber auch die Auswirkungen staatlicher Interventionen. Obwohl nun — und das ist gerade der springende Punkt — die Seeschifffahrt ganz auf ihre internationale Funktion ausgerichtet ist und sie somit auch den Gesetzmäßigkeiten des „freien“ Meeres, d. h. dem ungefälschten Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte unterliegt, so ist doch das Ziel der staatlichen Schifffahrtspolitik niemals ein weltwirtschaftliches, sondern immer ein bewußt nationalwirtschaftliches^{17, 18}.

Die Wirtschaftspolitik kennt grundsätzlich drei Möglichkeiten staatlicher Intervention. Diese Feststellung gilt im Speziellen auch für die Seeschifffahrt:

In einem liberalen System beschränkt sich die staatliche Tätigkeit auf nur die allernotwendigsten Eingriffe in den Wirtschaftsmechanismus, der — nach den Grundsätzen der Freihandelsdoktrin — bereits die Kräfte in sich tragen soll, die einen reibungslosen, den Gesetzmäßigkeiten entsprechenden Wirtschaftsablauf garantieren. Die staatliche Willensäußerung begnügt sich in diesem Falle mit der Festsetzung gewisser Rechtsnormen, welche eine bestimmte Ordnung innerhalb des Systems gewährleisten. Darüber hinaus sind es Angebot und Nachfrage und deren Regulator, der Preis, die den Ablauf des marktwirtschaftlichen Geschehens bestimmen und automatisch einem Gleichgewichtszustand entgegensteuern. — Dieses *System der freien Wirtschaftsauffassung* wurde in der Zeitperiode von ungefähr der Mitte des letzten Jahrhunderts bis zum Ausbruch des ersten Weltkriegs von den meisten Schifffahrtsländern befolgt, wobei die Hochhaltung der Unternehmerinitiative die Garantie für entsprechende Erfolge bildete.

Der Gegenpol des freien, selbständigen Wirtschaftsablaufes liegt in einer vollkommenen Verstaatlichung desselben, d. h. in einer Unterwerfung der wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten unter die Willkür des Staates¹⁹. Die einer solchen *Staatswirtschaft* zugrunde liegende Wirtschaftsauffassung kann den Vorteil für sich in Anspruch nehmen, daß dem Staate bei der Geltendmachung seines Willens keinerlei Hinder-

¹⁷ Gruntzel, a. a. O., S. 213.

¹⁸ Der Begriff „nationalwirtschaftlich“ soll in dieser Arbeit dem Begriff „volkswirtschaftlich“ vorgezogen werden, da es sich hier ja schließlich darum handelt, das nationalistische (nationalegoistische) Wesen des Staatsprotektionismus hervorzuheben.

¹⁹ Unter „Staat“ werden in dieser Arbeit alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften verstanden, d. h. auch alle dem Staate selbst neben- und untergeordneten politischen Gemeinwesen, wie Bundesstaaten, Provinzen, Landesteile, Distrikte, Kantone, Bezirke, Städte und Gemeinden.

nisse entgegenstehen, da er ja selbst zum Unternehmer geworden ist und den Ablauf der Dinge eigenmächtig bestimmt. Sie setzt aber — und das ist gerade das bedeutsame Moment — die vollkommene Ausschaltung von Privatinitiative, Privateigentum und Selbstverwaltung voraus und bewirkt nicht zuletzt eine weitgehende Unterdrückung der marktregulierenden Faktoren²⁰. — Die Versuche mit Staatsschiffahrt haben sich auf die Dauer insofern von Nachteil erwiesen, als Bürokratie, fehlendes Interesse der mit der Geschäftsführung betrauten Persönlichkeiten und mangelnde Beweglichkeit im internationalen Wettbewerb die Rentabilität derartiger Unternehmungen stark in Frage stellten. Wenn trotzdem der Staatswirtschaftsgedanke im Bereiche der Seeschiffahrt nie verschwunden ist und gerade heute wiederum eine besondere Aktualität genießt, so hat das seinen Grund wohl weniger in ideologischen Gedankengängen, wie man das etwa meinen möchte, sondern in der außerordentlich gestiegenen wirtschaftsstrategischen Bedeutung der Handelsschiffahrt in der Politik des modernen Staatswesens²¹.

Zwischen diesen beiden extremen Möglichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik gibt es eine Vielzahl *Formen partieller Einflußnahme*, die zwar — rein rechtlich gesehen — den Unternehmungen ihren privatwirtschaftlichen Charakter weitgehend belassen, jedoch den ökonomischen Gesamtablauf zu beeinflussen suchen. Diese Interventionen können sowohl ausschließlich rechtlicher Natur sein und durch Verbote, Verordnungen, Gesetze u. a. m. den Wirtschaftsablauf zu gestalten suchen. Sie können aber auch vorwiegend wirtschaftlicher Natur sein und in der Form von Privilegien, Fiskalsubventionen, Preis- u. Lohnmanipulationen u. a. m. eine Änderung des Marktmechanismus anstreben. Natürlich gibt es hier eine Reihe Übergangstypen gemischter rechtlich-wirtschaftlicher Natur, die in der Regel sehr kompliziert ausgedacht sind und infolge ihrer relativ unbegrenzten Einflußsphäre auch meist unerwartete Fernwirkungen nach sich ziehen. Charakteristisch für diese Teil-Eingriffe ist jedenfalls die Tatsache, daß sie in den meisten Fällen Interventionen ähnlicher Natur auslösen, indem sie die außerhalb ihres Einsatzbereichs stehenden Wirtschaftseinheiten zu entsprechenden Gegenmaßnahmen anregen. Derartige Eingriffe werden bei internationalen Industrien, wie sie die Seeschiffahrt eine darstellt, zu einem besonderen Problem, da hier der Wirkungskreis quasi unbegrenzt ist und sie gleich einem Stein, den man ins Wasser wirft, ihre Wellen bis in die entferntesten Regionen tragen. Sie führen dann wohl eine Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse zur See herbei, sie vermögen aber andererseits den Marktmechanismus nicht auszuschalten, weshalb sie in ihrer Gesamtwirkung stark beschränkt

²⁰ Daß die marktregulierenden Faktoren bei Staatswirtschaft — theoretisch wenigstens — vollkommen ausgeschaltet sind, geht z. B. aus der Tatsache hervor, daß es bei den staatlichen Handelsflotten keine sog. „Grenztonnage“ gibt, da der Staat mit seinen praktisch unbeschränkten Mitteln seinen Schiffsraum bei jeder Konjunkturlage in Fahrt halten kann.

²¹ Vgl. dazu Kapitel „Staatswirtschaft“!

bleiben. Die Erkenntnis dieser Doppelspurigkeit hat jedenfalls die liberalen Wirtschaftstheoretiker zu der Forderung veranlaßt,

„die notwendig erscheinenden Eingriffe (in die Seeschifffahrt) auf das unbedingt erforderliche Minimalmaß zu beschränken, da mit jedem staatlichen Einschreiten in den Wirtschaftsprozess, das sich nicht dessen Erfordernissen anpaßt, eine Lähmung der Privatinitiative und schließlich des gesamten Wirtschaftskörpers verbunden ist!“²²

Wenn nun im 20. Jahrh. die Schifffahrtspolitik der einzelnen Länder immer mehr auf eine zunehmende Infiltration des Staates in das Reederei- und Werftgeschäft hintendierte, so hatte das seinen Grund, wie gesagt, in der bedeutsamen wirtschaftsstrategischen Stellung der Handelsschifffahrt im Rahmen der weltwirtschaftlichen Austauschrelationen. Diese öffentlich-rechtliche Funktion brachte es mit sich, daß die Seeschifffahrt nicht mehr von rein privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet sein konnte (wie bisher), sondern in den Rahmen der zahlreichen nationalwirtschaftlichen Zielsetzungen aufgenommen werden mußte, welche das außenpolitische Wirken eines modernen Staatswesens heute kennzeichnen²³.

C. Der Begriff des „Protektionismus zur See“

Die zunehmende Einflußnahme des Staates auf die Seeschifffahrt²⁴ im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert war also einerseits die Folge einer aus der Zeitperiode des Merkantilismus übernommenen und wieder neu entfachten nationalistischen Wirtschafts- und Staatspolitik der Regierungen, andererseits aber auch der Ausdruck eines den gewaltigen Umwälzungen technischer und wirtschaftlicher Natur der damaligen Zeitperiode entspringenden Schutz- und Stützungsbedürfnisses der Schifffahrt selbst in dem sich ständig verschärfenden Wettbewerbskampf auf den Weltmeeren. Als Teilzweig der nationalen Wirtschaft wuchs so die Seeschifffahrt zusehends aus ihrer ehemals rein privatwirtschaftlichen Sphäre heraus und wurde zum Objekt all der planorientierten Maßnahmen, welche der Staat als Repräsentant des Volkswillens zur Erreichung bestimmter, auf das Wohl seiner Bürger ausgerichteter Zielsetzungen für notwendig erachtete.

Mit der Mannigfaltigkeit der staatlichen Eingriffe und dem zunehmenden Formenreichtum, welche den Beginn des „Zeitalters der Sub-

²² Pieper Paul: Die englischen Schifffahrtssubventionen von 1930—1939, Diss. Freiburg im Breisgau 1940, S. 1/2.

²³ Vgl. dazu Drews Max: Gegensätzliche Tendenzen in der Schifffahrtspolitik, in Wirtschaftsdienst Nr. 26, vom 26. Juni 1935, und Erdmann Rolf: Art und Umfang der Schifffahrtssubventionen, in Wirtschaftsdienst Nr. 14 vom 4. April 1930.

²⁴ Wenn von der Schifffahrt im allgemeinen gesprochen wird, wie hier, so gilt dies selbstverständlich für den ganzen Kreis des nationalen Seewesens, d. h. sowohl für die Reedereien, wie für die Werftbetriebe.

vention“ kennzeichneten, erfuhr nun aber auch der Begriff des „*Protektionismus zur See*“, wie er von den Merkantilisten übernommen wurde, eine wesentliche Änderung. Verstand man unter dem „*Protektionismus zur See*“ in seinem ursprünglichen Sinne das rein „regelnde“, gesetzgebende und in Gestalt von Geboten und Verboten normierende Auftreten der Obrigkeit, d. h. die vorwiegend „passiven“ Maßnahmen des Staates, so glaubte man nach dem Übergang von der merkantilistischen Diskriminationspolitik zu der „neo-merkantilistischen“ Subventionspolitik nur das „aktive“ oder „leistende“ Wirken der Obrigkeit in der Form von Geldunterstützungen, Privilegien, Zahlungserlassen usw. (d. h. Subventionen im eigentlichen Sinne) zum Schiffsahrtprotektionismus rechnen zu dürfen²⁵. Eine derartige Unterteilung in „*Schiffsahrtsschutz*“ und in „*Schiffsahrtshilfe*“ bzw. „*Schiffsahrtssubventionspolitik*“ — wie man diese Interventionsmöglichkeiten mit Fachausdrücken zu bezeichnen pflegte — konnte aber schon insofern keine Klärung des Problems bringen, als hier ja nur die Rechtsform des staatlichen Eingreifens zum Einteilungsprinzip gemacht wurde, was dem ganzen System einen uneinheitlichen und vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sogar unexakten Charakter geben mußte. Ob „regelnd“ oder „leistend“ bleibt nämlich ein großer Teil der Schiffsahrtspolitik dem Wesen seiner wirtschaftlichen Wirkungen nach gleichartig und es wäre demnach verfehlt, den einen oder andern Teil als „protektionistisch“ bezeichnen zu wollen²⁶.

Angesichts dieser unabhgeklärten Begriffslage ist man in neuster Zeit dazu übergegangen, den Begriff des „*Schiffsahrtprotektionismus*“ aus seiner Umklammerung zu lösen und ihn, zur Vereinfachung der Umstände „im weitesten Sinne“ zu definieren²⁷. — Im Anschluß an Leubuscher würden wir demnach unter dem „*Protektionismus zur See*“ (wie er dieser Arbeit zugrunde liegen soll) verstehen, „den Inbegriff all der Maßnahmen wirtschaftlicher und rechtlicher Natur von Seiten des Staates gegenüber der nationalen Seeschiffsahrt, welche für einzelne Unternehmer oder Unternehmergruppen dieses Wirtschaftszweigs Vorzugsbedingungen gegenüber ihren (in- oder ausländischen) Konkurrenten schaffen, weil dies im Hinblick auf bestimmte wirtschafts- oder staatspolitische Zielsetzungen als notwendig erachtet wird“²⁸. Der Zweck des

²⁵ Helander Sven und Haslinger Franz: Artikel „Seeschiffsahrt“, in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. VII, Jena 1926, S. 355 und Gruntzel, a. a. O., S. 214.

²⁶ Die Unzweckmäßigkeit einer derartigen Gliederung hat übrigens Siegert am Beispiel des Küstenschiffsahrtvorbehalts treffend nachgewiesen. (Siegert, a. a. O., S. 6.)

²⁷ Eine ähnliche Metamorphose hat — wie wir noch sehen werden — auch der dem „Protektionismus“ nahe verwandte Begriff der „Subvention“ durchgemacht.

²⁸ Leubuscher Charlotte: Liberalismus und Protektionismus in der englischen Wirtschaftspolitik seit dem Kriege, Jena 1927, S. 6.

Staatsprotektionismus besteht somit darin, bei teilweiser oder sogar vollständiger Ausschaltung der freien Konkurrenz, die marktwirtschaftlichen Kräfte zur See in diejenigen Bahnen zu lenken, wo sie den Interessen der Volkswirtschaft (im Allgemeinen) oder der Seeschifffahrt als Wirtschaftszweig (im Speziellen) zum besten Nutzen gereichen.

Wenn nun auch zwar beabsichtigte und tatsächliche Wirkung der Subventionen nicht selten von einander abweichen — es ist dies übrigens geradezu ein Charakteristikum der modernen Protektionspolitik —, so kann doch immer dann von einem „Protektionismus im eigentlichen Sinne“ gesprochen werden, wenn die staatlichen Maßnahmen als Ausdruck des Volkswillens eine bewußte Bevorteilung eines Teilgebietes des nationalen Wirtschaftskörpers zum Ziele haben²⁹. Ein „Protektionismus in der Seeschifffahrt“ liegt also selbst dann vor, wenn die staatlichen Beihilfemaßnahmen die Willensäußerung einer Majorität darstellen, der sich die Minderheit — unter Umständen Teile der Schifffahrt selbst — zu fügen hat. Dieser Fall trifft z. B. bei einseitiger Subventionierung zu, wenn der Staat gewissen Unternehmern oder Unternehmergruppen — sagen wir z. B. der Linienschifffahrt — Beihilfen zukommen läßt, die nicht nur zu einer Benachteiligung einer andern Unternehmergruppe — z. B. der Trampschifffahrt — führen, sondern geradezu eine Konkurrenzierung dieses Teilschiffahrtzweigs bedeuten. Ja, von Schifffahrtsprotektionismus spricht man selbst dann, wenn die staatlichen Eingriffe einem akut auftretenden Bedürfnis entspringen, das sich seiner außerordentlichen Entstehungsumstände wegen mit einer Normalsituation nicht mehr vereinbaren läßt (Krieg!).

Der Staat tritt in diesem Falle an Stelle des Marktautomatismus und dirigiert den Produktionsprozeß in einer Weise, die den momentanen nationalen Erfordernissen am besten entspricht. Das klassische Beispiel für eine derartige „Schutzpolitik“ bietet der Aufbau der amerikanischen Staatsflotte in den Jahren 1916—1920. Obwohl die ursprüngliche Absicht der amerikanischen Regierung, sich durch den Aufbau einer großen und gutausgerüsteten Handelsflotte aus der bisherigen Auslandabhängigkeit loszulösen, den damaligen Umständen entsprechend als durchaus positiv und in diesem Sinne „protektionistisch“ bezeichnet werden darf, so haben doch die gewaltigen Investitionen die USA-Handelsschifffahrt einer strukturellen Krisensituation ausgeliefert, aus der sie sich trotz des Einsatzes umfangreicher Subventionen bis zum Ausbruch des zweiten Weltkriegs nicht mehr zu befreien vermochte³⁰.

²⁹ Wichtig ist hierbei das Wort „national“, denn bei allen nicht der nationalen Wirtschaft zugute kommenden Maßnahmen liegt kein eigentlicher Schifffahrtsprotektionismus mehr vor. Subventionen an fremde Flaggen z. B. wie sie von verschiedenen Autoren noch dem Protektionismus zugerechnet werden, würden hier somit absichtlich übergangen.

³⁰ Dieses Staatsflottenexperiment stellt übrigens ein ausgezeichnetes Beispiel für das relativ häufige Kollidieren privatwirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte im Rahmen des Schifffahrtsprotektionismus dar.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß ein „Protektionismus“ in dem hier behandelten Sinne immer dann vorliegt, wenn der Staat der nationalen Schifffahrt eine Vorzugsstellung gegenüber dem Ausland einräumt, die diesem Wirtschaftszweige entweder direkt zugute kommt oder indirekt ihre aktivierende Wirkung auf die übrige Volkswirtschaft ausstrahlt. *Wichtig ist dabei immer die positive Absicht des Staates im Momente der Intervention und das Objekt der Intervention: Die Seeschifffahrt*³¹. Seinen Ausdruck findet der „staatliche Protektionismus zur See“ in der „Subvention“, der nun das folgende Kapitel gewidmet sein soll.

D. Die Subvention als Ausdrucksmittel staatlicher Protektivtätigkeit zur See

Die Subventionen, welche seit dem 16. Jahrhundert bis zum Beginn der Freihandelsära in der Weltseeschifffahrt zur Anwendung gelangten, waren noch äußerst primitiver und unentwickelter Natur, erfuhren aber im Laufe der Zeit, je mehr sie zum Einsatz gelangten, eine zunehmende Durchbildung und Verfeinerung. Obgleich zwar ein Kind des Merkantilismus und seiner Wirtschaftsauffassung, so setzte ihr eigentlicher Entwicklungsprozeß erst mit der Abkehr von den leitenden merkantilistischen Ideen ein, als die großen technischen Neuerungen im 19. Jahrhundert ihre bedeutsame Rolle im modernen Transportwesen erkennen ließen und sie in der Folge zu einem zentralen Glied planorientierter Wirtschaftspolitik gemacht wurden³².

Die ursprünglichen Subventionen waren in ihrer hauptsächlichsten Erscheinungsform noch ausschließlich auf gesetzlicher Basis beruhende Privilegierungsmaßnahmen. Mit dem Auftreten der moderneren Fiskalsubventionen setzte sich jedoch, parallel dem erwähnten Evolutionsprozeß in der Technik, eine Verfeinerung durch, welche einerseits der Finanzlage des Fiskus, anderseits vor allem den Zielsetzungen des Subventionsgebers vermehrt Rechnung zu tragen suchte. Um mit Siegert zu sprechen:

„Je häufiger die Subventionen zur Anwendung gelangen, umso zahlreicher wurden die Arten und Methoden ihrer Durchführung, umso

³¹ Was diesen letzteren Punkt anbetrifft, nämlich das Objekt der Staatsintervention, so fallen z. B. Währungsabwertungen und andere vorwiegend handelspolitische Maßnahmen nicht mehr unter den Begriff des „Schifffahrtsprotektionismus“. Maßnahmen der Handelspolitik haben zwar wohl die Förderung der Volkswirtschaft als Ganzes zum Ziele. Die Schifffahrt wird dabei aber nur indirekt berücksichtigt, auch ist sie nicht Ausführungsobjekt.

³² Wie schon angedeutet, wird der Begriff der „Subvention“ in dieser Arbeit als Sammelbegriff definiert, d. h. sowohl Maßnahmen diskriminierender, als auch fiskalischer Natur dazugerechnet.

häufiger nahmen sie aber auch Formen an, die sich nicht mehr auf den ersten Blick als Subventionen erkennen ließen“³³.

Geht man nun von der Tatsache aus, daß zu Beginn der modernen Protektionsära, d. h. ungefähr Mitte des letzten Jahrhunderts, das Prinzip der direkten Überweisung von Staatsmitteln an die Seeschifffahrt üblich war, wobei vorerst noch keine Gegenleistungen von Seiten der Empfänger verlangt, d. h. die Gelder einfach à fond perdu ausgeschüttet wurden, so kann wohl der Begriff „bounty“ im englischen Sprachbereich als die älteste und zugleich volkstümlichste Bezeichnung für diesen Sachverhalt angesehen werden³⁴:

„Bounty“ has been generally employed in designating construction and navigation subsidies in order to distinguish these more specific forms of protectism from the broader principle of service contracts“³⁵

Als (Contract-) „Subsidies“ bezeichnete man dann demgegenüber vertraglich festgesetzte Zahlungen des Staates an gewisse auserlesene Schiffahrtsgesellschaften, welche diesen als Entgelt für bestimmte, genau umschriebene Leistungen zuerkannt wurden. — Ähnliche Begriffe wie im englischen Sprachbereich bildeten sich mit der Zeit auch im französischen und deutschen Sprachbereich heraus, wobei sie im Wesentlichen denselben Sachverhalt wiederzugeben pflegten. Unter „Prämien“ (französisch: „Primes“) verstand man z. B. schon im 18. Jahrhundert gesetzlich festgelegte Zahlungen an nationale Schiffahrtsunternehmungen, die der Staat diesen Gesellschaften im Hinblick auf bestimmte, im Gesetze nominierte, schiffahrtspolitische Zielsetzungen zur Ausschüttung brachte. Entsprechend wurden die „Subventionen“ (französisch: „Subventions“) definiert als staatliche Zuwendungen an gewisse auserwählte Schiffahrtsgesellschaften, die für ebenso genau umschriebene, kontraktlich festgelegte Gegenleistungen zur Auszahlung gelangen sollten³⁶. Der Unterschied zwischen den beiden Subventionstypen bestand somit darin, daß die „Subventionen“ zum Voraus vertraglich zwischen Staat und Reedereien fixiert wurden, während die „Prämien“ durch Gesetz zur Emission gelangten und zufolge ihres kontraktlosen Charakters allen Schiffahrtsgesellschaften zugänglich waren.

Wenn nun selbst heute noch diese Begriffe bisweilen nebeneinander zur Anwendung gelangen, so darf dies jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß die Entstehung der Subvention erst vom Auftreten des Dampfschiffs ab datiert, während das Prämiensystem schon zu einem Zeitpunkt üblich war, als die Flaggendiskrimination noch im Mittelpunkt der staatlichen Protektivtätigkeit stand. Praktisch hat also das moderne Subventionssystem mit seinen vertraglich bestimmten Gegenleistungen, das leere Prämiensystem abgelöst (womit auch Ballastfahrten, wie sie

³³ Siegert, a. a. O., S. 2.

³⁴ Das Wort „bounty“ bedeutet ja sinngemäß übersetzt: Wohltätigkeit, freiwillige Gabe, Geschenk.

³⁵ Saugstad Jesse E.: Shipping and shipbuilding subsidies, Trade promotion series, U. S. Dep. of Commerce, Washington 1932, S. 10.

³⁶ Helander und Haslinger, a. a. O., S. 356.

noch im ausgehenden 19. Jahrhundert zur Prämienerlangung an der Tagesordnung waren, nun nicht mehr möglich waren)³⁷.

Der zunehmende Ausbau der vertraglichen Abmachungen zwischen Subventionsgeber und Subventionsnehmer und die damit verbundene vermehrte Einflußnahme des Staates auf die Seeschifffahrt hatten nun allerdings zur Folge, daß die beiden Begriffe der „Subvention“ und der „Prämie“ mit der Zeit einer immer stärkeren Verzerrung anheimfielen, die leider auch von der Wissenschaft weitgehend übernommen wurde. Eine Vielzahl neuer Ausdrücke und Bezeichnungen entstanden, die das Wesen der staatlichen Protektivbeihilfen nach den verschiedensten Gesichtspunkten zu ergründen suchten, womit zwar wohl ein Beitrag in der Richtung der Erforschung des Einzelproblems geleistet wurde, jedoch eine exakte Erfassung der Staatsbeihilfen nach streng begrenzten Merkmalen nicht mehr möglich war^{38, 39}. — Diese Entwicklung veranlaßte schon beizeiten die Wissenschaftler, sich bei ihren Analysen bewußt über die zahlreichen Bezeichnungen hinwegzusetzen, um mit Hilfe von Sammelbegriffen die relativ belanglosen Differenzen zwischen den einzelnen Ausdrücken zu überbrücken und so eine klarere Ausgangslage für die Erforschung ihres Problems zu schaffen. Z. B. Neuffer erachtete es als zweckmäßig, die Bezeichnung „Subvention“ als Dachbegriff für den gesamten Kreis staatlicher Unterstützungsmaßnahmen vorzuschlagen, und er definierte demnach die „Seeschiffahrtssubventionen“ als

„alle Leistungen, die der Staat oder sonstige öffentliche Körperschaften⁴⁰ unmittelbar oder mittelbar in irgendeiner Form der Seeschiffahrt zuwendet, entweder um diese zu erhalten oder zu fördern, oder dann um gewisse andere wirtschafts- oder staatspolitische Ziele zu erreichen“⁴¹.

Diese Definition scheint uns als Ausgangspunkt für unsere Untersuchung geeignet zu sein und wir schließen uns deshalb der Neuffer'schen Interpretation an, mit der kleinen Präzisierung allerdings, daß es sich bei den Schiffahrtssubventionen selbstverständlich nur um Staatsbeihilfen *an die*

³⁷ de Vries Max: Heutiger Protektionismus in der Seeschiffahrt, Berlin 1930, S. 9.

³⁸ Jones vertrat z. B. schon im Hinblick auf die Zeit vor dem ersten Weltkrieg die Ansicht, daß „in recent years a great deal of confusion in the terms has developped because of the effort to avoid the word „subsidy“, which has fallen into disrepute“! (Jones Gosvenor M.: Government Aid to merchant shipping, Washington 1925, S. 8).

³⁹ Rutz Karl: Staatliche Subventionen an private Unternehmungen, Diss. Zürich 1948, S. 7.

⁴⁰ Es ist allerdings auch denkbar, daß Privatunternehmungen der Seeschiffahrt Zuwendungen machen. Ein solcher Fall liegt z. B. bei den Seehafenausnahmetarifen vor, wenn der Staat den ihm auf Grund der Vorzugstarifizierung erwachsenden Gewinnausfall durch Erhöhung der Normaltarife auf die übrigen Bahnverfrachter abzuwälzen sucht.

⁴¹ Neuffer Karl: Probleme der Schiffahrtssubventionen und der Weltwirtschaftskrise, Diss, Mannheim 1933, S. 1.

landeseigene nationale Seeschifffahrt handelt. Subventionen an fremde Flaggen, wie sie von verschiedenen Autoren noch dem Schifffahrtsprotektionismus zugerechnet wurden, würden hier somit absichtlich übergangen! ⁴².

Haben wir nunmehr den Begriff der Subvention etwas genauer interpretiert, so steht es uns nun noch zu, deren Wesen einer kurzen Würdigung zu unterziehen. Sind z. B. vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus, wie gesagt, alle sachlichen Leistungen, die der Staat mittelbar oder unmittelbar in irgendeiner Form der Seeschifffahrt zuwendet, als Subventionen anzusehen, so darf demgegenüber marktwirtschaftlich nur das als „Subvention“ (im eigentlichen Sinne) bezeichnet werden, was den Marktpreis der geforderten Gegenleistung übersteigt ⁴³, ⁴⁴. Der Begriff „Subvention“ (in dem dieser Arbeit zugrunde gelegten weiteren Sinne) würde somit erfassen: 1. den sog. „unechten“ oder „relativen“ Entschädigungsbeitrag des Staates in der Höhe des Marktpreises der geforderten Gegenleistung und 2. den „echten“ oder „absoluten“ Subventionsbetrag als Zuschuß über das Leistungsentgelt hinaus ⁴⁵. (Um das Bild noch zu vervollständigen, müßten die Subventionen eigentlich noch nach weltwirtschaftlichen Gesichtspunkten untersucht werden, denn auch hier handelt es sich um einen ganz eigenen Problemkreis.)

Diese verschiedenen Einschätzungsmöglichkeiten lassen jedenfalls erkennen, wie vielseitig das Wesen der Subventionen ist und wie wichtig es ist, bei der Durchführung von Analysen auf diesem Gebiete, den Untersuchungsgegenstand von Anbeginn an scharf abzugrenzen. Eine exakte Umreissung des Problems drängt sich schon deshalb auf, weil nicht selten markt- bzw. privatwirtschaftliche ⁴⁶ und volkswirtschaftliche

⁴² Bei den Subventionen an fremde Flaggen handelt es sich um Maßnahmen der Handelspolitik, die heute kaum mehr üblich sind. Auf diese Weise versuchten um die Jahrhundertwende gewisse, in schiffahrtstechnischer Hinsicht noch rückständige Länder (Mangel an nationaler Tonnage), ihrem Außenhandel neuen Auftrieb zu verleihen (z. B. Südafrika).

⁴³ Helander Sven: Die internationale Schifffahrtskrise und ihre weltwirtschaftliche Bedeutung, Jena 1928, S. 115. Vgl. auch: Neumark F.: Verkehrssubventionen, in Wirtschaftskurve 1930, S. 278.

⁴⁴ Meist ist es ja so, daß diese Gegenleistungen bzw. die Differenz zwischen dem Subventionsbetrag und dem Marktpreis der geforderten Leistungen überhaupt nicht berechnet werden kann. Klarheit schafft in diesen Fällen lediglich eine Analyse des Einzelfalls.

⁴⁵ Die Ausdrücke „echte“ und „unechte“ Subventionen werden übrigens in der Schifffahrtsliteratur auch noch in anderem, nicht markttheoretischem Sinne verwendet. Vgl. dazu Kapitel „Differenzierung der Subventionsformen nach ihrer generellen Anwendungsform“!

⁴⁶ Die Begriffe „marktwirtschaftlich“ und „privatwirtschaftlich“ werden hier ausnahmsweise in identischem Sinne verwendet. Es wird angenommen, daß die Privatschifffahrt an einem möglichst freien (ungehinderten) Funktionieren der marktwirtschaftlichen Kräfte zur See interessiert ist (freier Wettbewerb, Freihandel usw.).

Wirkung einander entgegengerichtet sein können, sodaß die so sich abzeichnende Interessenkollision den Sinn der Interventionen ernsthaft in Frage stellt. Es ist z. B. denkbar, daß sich die bei einer staatlich angeordneten Protektivaktion zur Ausschüttung gelangenden Gelder für die unterstützten Unternehmungen als beträchtlichen Gewinn (je nachdem auch nur als „moralischen Gewinn“, z. B. bei Vermeidung des Konkurses!) erweisen, während sie rein volkswirtschaftlich und im Hinblick auf ihre Gesamtwirkung beurteilt, aber eine völlig sinnlose Kapitalanlage darstellen. Auch der umgekehrte Fall ist möglich, wenn die Subventionen, gesamthaft gesehen, zu einer Schädigung der Interessen der privaten Nutznießer führen, volkswirtschaftlich beurteilt aber ein geschicktes schiffahrtspolitisches Manöver darstellen. Trägt sich z. B. der Staat mit dem Gedanken, im Hinblick auf eventuell zu erwartende Notstandszeiten eine Reserve(kriegs-)marine zu bilden, so wird dies vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus (Versorgung usw.) sicher zu begrüßen sein. Vom marktwirtschaftlichen (und nota bene nicht zuletzt auch vom privat- und weltwirtschaftlichen) Standpunkt hingegen, bedeutet diese zusätzliche Tonnagebildung, selbst dann, wenn sie nicht einmal in Fahrt gehalten wird, eine stets latente Bedrohung der Rentabilitätsstruktur der Schifffahrt und ist somit strikte zu verwerfen ⁴⁷. — Diese vielseitigen Wirkungsmöglichkeiten staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftskörper der Seeschifffahrt lassen jedenfalls den Schluß zu, daß offenbar *Produktivität und Rentabilität der Subventionen* nicht selten erheblich voneinander abweichen.

Wenn sich nun abschließend noch die Frage stellt, ob die Subventionstheorie mit der Produktionstheorie identisch ist, so kann dieser Streitpunkt wohl dahingehend beantwortet werden, daß zwar im Endeffekt (Förderung nationaler Wirtschaftszweige und Unternehmungen auf dem Wege von Preismanipulationen) *Schutzzoll und Subvention* miteinander weitgehend übereinstimmen, jedoch hinsichtlich Aufbringung und Verteilung der beiden Beihilfetypen einige grundsätzliche Unterschiede vorliegen ⁴⁸. Beim Schutzzoll wird der Inlandmarkt der Inlandindustrie reserviert, die Preise gehoben und die Gesamtproduktion eingedämmt. Beim Subventionssystem hingegen tritt keine Restriktion auf dem Inlandmarkt ein, da die staatlichen Beihilfen eine Preissenkung bewirken, die eine Nachfragesteigerung und in der Folge eine Produktionssteigerung nach sich zieht ⁴⁹. Um mit Taussig zu sprechen ⁵⁰: Beim Schutzzoll zahlt die Volkswirtschaft den Unternehmern mittelbar in der Form

⁴⁷ Die Unzweckmäßigkeit einer derartigen Schifffahrtspolitik dürfte das amerikanische Staatsflottenexperiment zur Genüge bewiesen haben.

⁴⁸ Es handelt sich hier selbstverständlich um Fiskalsubventionen.

⁴⁹ Ob die Subventionen tatsächlich eine Nachfragesteigerung nach sich ziehen, hängt zwar von den Umständen und Voraussetzungen ab, unter welchen die Subventionen zur Auszahlung gelangen (z. B. von der Nachfrageelastizität!).

⁵⁰ Taussig F. W.: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Leipzig 1929, S. 320.

höherer Preise. Bei der Subvention (Auszahlungssubvention) jedoch zahlt sie unmittelbar durch Übereignung eines auf dem Steuerwege auf-gebrachten Geldbetrags. Eine Ausnahme von dieser Regel stellen lediglich die Diskriminationsmaßnahmen in der Küstenschiffahrt (Kolonialschiffahrt) dar, die in ihrer frachtensteigernden und „produktionseinschränkenden“ Wirkung eindeutig mit den Schutzzöllen identisch sind. Auf diese Fragen soll im Rahmen der Erziehungs- und Erhaltungssubventionen noch speziell eingegangen werden.

II. Die Bestimmungsgründe des staatlichen Protektionismus zur See in der Zwischenkriegszeit

Wohl eine der grundlegenden Tendenzen, welche die Weltseeschiffahrtentwicklung in den letzten Jahrzehnten und insbesondere in der Zwischenkriegszeit kennzeichnete, lag in der Lockerung der Zusammenhänge zwischen Welthandel und Seeverkehr begründet, ein Vorgang, den man in der Wissenschaft mit *Entkommerzialisierung der Seeschiffahrt* bezeichnet. Den Ursprung hatte diese Entwicklung einerseits in der zunehmenden Nationalisierung dieses Wirtschaftszweiges in den einzelnen Ländern, anderseits vor allem auch in der vermehrten Gestaltung der Seeschiffahrt nach ausgesprochen außerwirtschaftlichen Motiven — technische, militärische, imperialistische Gesichtspunkte, um nur einige zu nennen —, zwei Bewegungen, die notwendigerweise zu einer immer stärkeren Entfremdung der wechselseitigen Beziehungen zwischen Seehandelsvolumen und Seehandels tonnage führen mußten. Diese Entwicklung, die in ihren Anfangsstadien noch auf das letzte Jahrhundert zurückgeht, trat mit den großen Umwälzungen während des ersten Weltkrieges in ihr entscheidendes Stadium ein.

A. Die Wandlungen in der Welthandelsstruktur

„Der Welthandel ist die natürliche Grundlage der Seeschiffahrt. Der internationale Güteraustausch bestimmt die Nachfrage nach Schiffsraum und nach den Verkehrsleistungen der Weltseeschiffahrt. Alle Wandlungen, die beim Welthandel vor sich gehen, sind deshalb von entscheidender Bedeutung für das Wohl und Wehe der Weltseeschiffahrt!“⁵¹.

Der erste Weltkrieg hatte die weltwirtschaftlichen Beziehungen, die sich vor dem Kriege in einem ruhigen, organischen Entwicklungsprozeß herausbilden konnten, mit jäher Hand unterbrochen. Die sukzessive Ausrichtung von Wirtschafts- und Staatspolitik auf die Erfordernisse des Krieges und die dadurch bedingte tiefgreifende Interventionstätigkeit des Staates in den marktwirtschaftlichen Mechanismus schuf die Voraussetzungen für eine grundsätzliche Strukturwandlung in Welthandel und Weltwirtschaft, ein Prozeß, der in der Folge auch auf die Seeschiffahrt seine Auswirkungen haben sollte.

Nach Beendigung der Feindseligkeiten in Europa bestimmten Demobilisierungsarbeiten und ein großer Nachholbedarf in den vom Kriege direkt betroffenen Ländern die Nachfrage nach Schiffsraum. Sie ließen die Welthandelsumsätze sprunghaft um über 100 % (gegenüber

⁵¹ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, Institut für Konjunkturforschung, Jena 1941, S. 75.

1913) ansteigen und bewirkten so eine Scheinkonjunktur, die allerdings in dem Moment wieder in sich zusammenbrechen mußte, als diese ausnahmsweisen Transporte in Wegfall kamen. Bereits Ende 1920 stand das Welthandelsvolumen wieder um rund ein Fünftel niedriger als in der Vorkriegszeit und vermochte in der Folge den ursprünglichen Maximalstand nie mehr zu erreichen⁵². Mit der Konsolidierung der weltwirtschaftlichen Relationen in den Zwanziger Jahren stiegen die Umsätze bis im Hochkonjunkturjahr 1929 zwar nochmals um 62 % an. Im Verlaufe der Weltwirtschaftskrise fielen sie aber erneut derart zurück, daß zeitweise sogar der Stand von 1912 unterschritten wurde. In der zweiten Hälfte der Duodekade nahm das Welthandelsvolumen anfangs nur zögernd, dann aber im Jahre 1937 sehr stark zu, ohne jedoch den Höchstwert von 1929 erreichen zu können. 5 % unter der Ziffer des letzten Zwanzigerjahres setzte erneut eine rückläufige Bewegung ein, die erst in der Rüstungskonjunktur von 1939 ihren Abschluß finden sollte^{53, 54}. — Dieser rasche Wechsel von Hochkonjunktur und Baisse, von intensivster Geschäftstätigkeit und Stagnation, war in der Geschichte des Welthandels ohne Beispiel. Ein Vergleich mit der erstaunlich ruhigen Entwicklung in der Zeitperiode vor dem Kriege läßt jedenfalls erkennen, daß diese wilden Schwankungen offenbar nur in grundsätzlichen Wandlungen im Gefüge der Weltwirtschaft ihren Ursprung haben konnten.

Daß diese Geschäftsfluktuationen natürlich auf die Rentabilitätslage der Weltseeschifffahrt ihre entsprechenden Auswirkungen haben mußten, ist nicht erstaunlich. Welch gewaltige Spanne sich im Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach Schiffsraum in der Folge herausbilden sollte, läßt sich an Hand eines Vergleichs der Entwicklungstendenzen von Welthandelsvolumen und Welttonnagevolumen in besagter Zeitperiode nachweisen (vgl. Diagramm)⁵⁵. Selbst im Prosperitätsjahr 1929 blieb das Welthandelsvolumen noch um 7,5% hinter dem Welttonnagebestand zurück, um in den Krisenjahren zeitweilig sogar eine Differenz von mehr als 40% zu erreichen. Zweifellos hatte die Schifffahrt infolge der forcierten Entwicklung während des Krieges und auf Grund der Nationalisierungstendenzen in der Nachkriegszeit die Fühlung mit dem Welthandel vollständig verloren, und es lag nun im Aufgabenbereich der einzelnen Re-

⁵² Die Beiziehung von Welthandelszahlen hat ihren Grund in dem Fehlen einer einheitlichen Seehandelsstatistik. Wenn auch in ersterer die sog. „trockenen“ Umsätze, d. h. die Güterverschiebungen zu Land mitinbegriffen sind, so vermögen sie immerhin über die generellen Entwicklungstendenzen in der Zwischenkriegszeit genügend Aufschluß zu erteilen.

⁵³ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 77.

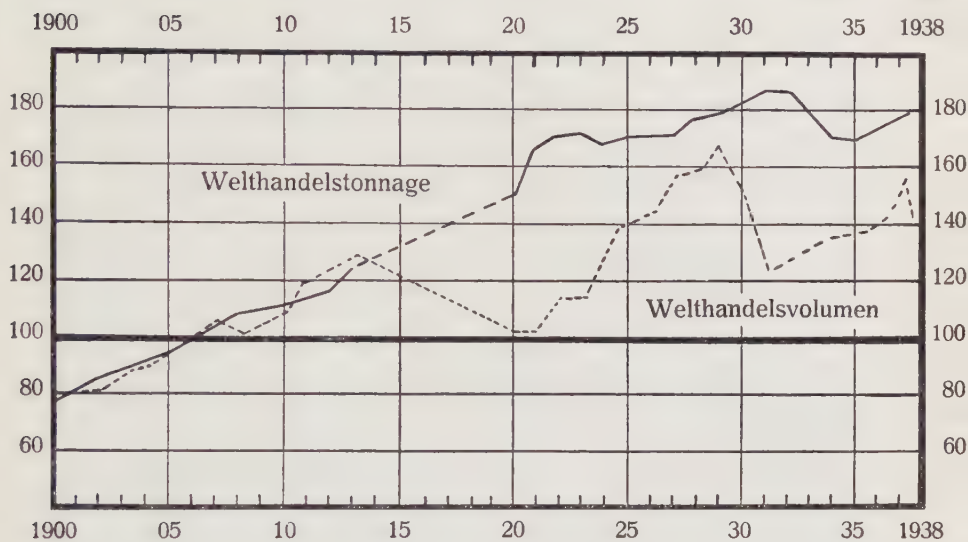
⁵⁴ Die Welthandelswerte werden in diesem Zusammenhange absichtlich unberücksichtigt gelassen, da sie in der Zwischenkriegszeit derart von Preisveränderungen und Währungsabwertungen beeinflußt waren, daß sie über die Frage der strukturellen Wandlungen im Welthandel nur Ungenaueres auszusagen vermögen.

⁵⁵ Vgl. Fußnote 53.

Welthandelsvolumen und Welthandelstonnage

1900–1938

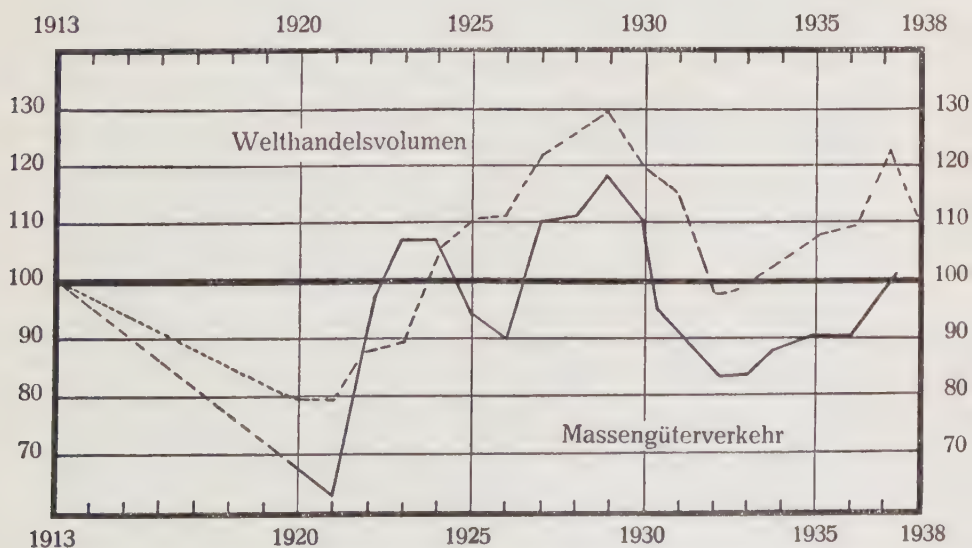
1900/13 = 100



Welthandelsvolumen und Massengüterverkehr über See

1913–1938

1913 = 100



gierungen, sich mit dem strukturellen Krisenzustand in diesem Wirtschaftszweig auseinanderzusetzen.

Welche Kräfte standen nun aber hinter dieser Entwicklung und welches waren die Tendenzen dieser so tiefgreifenden strukturellen Wandlungen?

Das hervorstechendste Merkmal der weltwirtschaftlichen Beziehungen in der Periode zwischen den beiden Weltkriegen war zweifellos die Welle des *Protektionismus*, die unmittelbar nach dem Kriege einsetzte und ihren Höhepunkt in den Jahren der Weltwirtschaftskrise erreichte⁵⁶. Den Anstoß nahm diese Entwicklung in der allgemeinen Verpolitisierung der Wirtschaft, wozu die grundsätzlichen Wandlungen im Verhältnis zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten, der Zusammenbruch der Goldwährung, das Heranwachsen der überseeischen Agrarländer und die Fortschritte in der Produktionstechnik die Grundlage bildeten. Ziel dieser protektionistischen (lies: nationalistischen) Denkweise war es, die in der Einflußsphäre des Staates liegenden wirtschaftlichen Kräfte soweit dem Gemeininteresse nutzbar zu machen, daß sie dem Lande eine bestmögliche Autonomie und eine vollständige Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland gewährten. Die Hauptwaffe dieser Schutzpolitik bildete die Einfuhrerschwerung. Zusammen mit einer restriktiven Kreditpolitik und Devisenzwangswirtschaft, bei nota bene gleichzeitiger Förderung des Exports, wurde sie zu einer der stärksten Fesseln für die Entwicklung des Welthandels. Tatsächlich blieb das Welthandelsvolumen in der Folge immer mehr hinter der Entwicklung der Binnenwirtschaften (speziell der Industrieproduktion) zurück, wobei dieses Verhältnis vor allem vom Jahre 1930 an ganz besonders krasse Ausmaße annehmen sollte.

Hand in Hand mit der zunehmenden Nationalisierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen der Völker gingen zwei weitere Wandlungen vor sich, die ebenfalls in entscheidender Weise die Struktur des Welthandels beeinflussen sollten: Die Industrialisierung der Agrarländer und die Reagrarisierung der Industrieländer!

Der Industrialisierungsprozeß in den Agrarländern war wohl eine natürliche Folge der stetigen Ausdehnung der kapitalistischen Produktionsweise in den bis anhin noch relativ unentwickelten Ländern. Der Weltkrieg beschleunigte diesen Prozeß noch insoweit, als die überseeischen Agrargebiete durch das Ausbleiben der europäischen Industrieprodukte gewissermaßen gezwungen waren, sich eigene Industrien aufzubauen, um die Versorgung ihrer Bevölkerung mit Fertigwaren und Produktionsmitteln sicherstellen zu können. Von verschiedenen Ländern wurde diese Gelegenheit natürlich gerne dazu benutzt, das ausländische Joch abzuschütteln und sich eigene Verbrauchsgüterindustrien aufzubauen. Die hohen Gewinne, die den Nahrungsmittel- und Rohstoffproduzenten während des Krieges zufließen, bildeten hierfür jedenfalls die willkommene Kapitalbasis. So entstanden während des

⁵⁶ Wagemann Ernst: Wirtschaftspolitische Strategie, Hamburg 1937, S. 178 ff.

Krieges in den meisten Agrarstaaten Industrien, die nach Friedensschluß keineswegs wieder verschwanden. — Eine ähnliche Welle verschärfter Industrialisierung zeichnete sich auch während der Weltwirtschaftskrise ab, als mit dem Rückgang der Agrarpreise die Kaufkraft der Agrarländer teilweise derart zurückging, daß diese Länder sich genötigt sahen, Selbstschutzmaßnahmen zur Anwendung zu bringen. So bauten sich z. B. die südamerikanischen Staaten unter dem Deckmantel hochprotektionistischer Zölle ausgedehnte Konsumgüterindustrien auf, die selbst heute noch den Kern des dortigen Industriepotentials bilden. Auch in den agrarischen Gebieten Osteuropas und Ostasiens setzte sich die Industrialisierung nach und nach durch, wobei sich in den meisten Ländern noch Ansätze zu Produktionsmittelindustrien bildeten⁵⁷. — Dieser Industrialisierungsprozeß bedeutete, auf lange Sicht gesehen, keine Rückbildung der Austauschrelationen mit den „alten“ Industrieländern, wie das vielfach angenommen wurde, sondern er bewirkte im Gegenteil eine Stimulierung der Umsatztätigkeit, die sich auch auf die Transportindustrien übertragen sollte. Immerhin hatte die Protektivpolitik eine Verlagerung vom mengenmäßigen zum wertmäßigen Handel zur Folge, was insbesondere für die Trampschiffahrt von Nachteil sein mußte (Produktionsmittel (Maschinen) statt Verbrauchsgüter!)⁵⁸.

Parallel zu der Industrialisierung in den Agrarländern vollzog sich in den Industrieländern ein *Reagarisierungsprozeß*, der seinen Ausgangspunkt ebenfalls im ersten Weltkrieg hatte und gewissermaßen den umgekehrt proportionalen Vorgang zu demjenigen in den Agrarländern darstellte. Blockade und Gegenblockade, sowie der anhaltend große Bedarf an Schiffstonnage zur Beförderung kriegswichtiger Erzeugnisse bewirkten schon bald zu Beginn der Feindseligkeiten eine starke Schrumpfung des Angebots an Nahrungsmitteln in den Industrieländern Europas, sodaß es die einzelnen Regierungen für notwendig erachteten, die Produktivität ihrer Landwirtschaft auf dem Wege einer Unterstützung der agrartechnischen Forschung anzuregen. Diesen Bestrebungen war in der Folge ein derartiger Erfolg beschieden, daß man sich entschloß, der Agrarwirtschaft auch in der Nachkriegszeit eine staatliche Förderung zuteil werden zu lassen. Die Auswirkungen dieses Vorgehens zeigten sich dann in einem starken Rückgang der Nahrungsmittelimporte aus Übersee und als Folge davon in einer weiteren Einschränkung des Massengüterverkehrs. — Die Verlagerung der Nahrungsmittelversorgung der Welt von den Weltmärkten nach dem Inland läßt sich besonders deutlich am rückläufigen Getreideverkehr in der Zwischenkriegszeit nachweisen. Dieser Prozeß wurde durch die Tendenz der Überseeländer, an Stelle von Getreide in vermehrtem Maße das Halbfabrikat Mehl zu verschiffen, noch verschärft. Obgleich zwar die Versendung von Mehl statt Getreide einer Wertverbesserung der Güterverschiebung zur See gleichkam, so hatte dies doch eine Verringerung des Transportvolumens zur Folge,

⁵⁷ Als z. B. Japan Industrieland wurde, dehnte sich sein Außenhandelsumsatz von 1900—1928 um das Achtfache aus.

⁵⁸ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 91/92.

was wiederum seinen negativen Niederschlag bei der Trampschiffahrt finden mußte (Qualität statt Quantität!) ⁵⁹.

Mit der Industrialisierung der Agrargebiete und der Reagrarisierung der Industrieländer in engstem Zusammenhange standen auch die grundlegenden *Umwälzungen in der Rohstoffproduktion*. Wurden bis anhin die organischen und anorganischen Rohstoffe an den für sie günstigsten Produktionsstätten oder ihren natürlichen Fundorten erzeugt, so traten nun die industriell erzeugten Rohstoffe in den Vordergrund, deren Urmaterial in den Industrieländern selbst reichlich vorhanden war ⁶⁰. Durch diesen Prozeß löste sich die Rohstoffproduktion sukzessive von ihrer natürlichen Produktionsbasis ab und ging auf die Industrieländer über. Eine Ergänzung erfuhr diese Entwicklung noch durch die intensiveren Extraktionsmethoden für minderwertige Rohstoffe, die bisher gar nicht ausgebeutet wurden, sowie auf Grund der nun vollständig auf die Ersatzmittelbeschaffung ausgerichteten Metallproduktion ⁶¹. Diese tiefgreifenden Veränderungen bewirkten mit der Zeit eine starke Rückbildung der internationalen Arbeitsteilung zu Gunsten autarker Volkswirtschaften, was Ends aller Ends seinen Ausdruck in einer Verminderung der Welthandelsumsätze und im Speziellen wiederum in einem Rückgang des Massengüterverkehrs finden mußte. (Vgl. Diagramm S. 22 a.)

Die Reagrarisierung der Industrieländer, die Industrialisierung der Agrarländer, die technischen Umwälzungen in der Rohstoffproduktion, zusammen mit den protektionistischen Tendenzen in der Weltwirtschaft bildeten somit die direkten Ursachen für den starken Rückbildungsprozeß auf dem Gebiete des Massengüterverkehrs (vgl. Diagramm!) ⁶². Diese Entwicklung nahm, je länger, desto größere Ausmaße an, wobei sich zudem noch das Schwergewicht des Welthandels von Europa nach Übersee verlagerte. (Benachteiligung der europäischen Schiffahrt!) Da schließlich der Wandel in der warenmäßigen Zusammensetzung des Welthandels und die technischen Fortschritte während des Krieges einer starken Spezialisierung in den Beförderungsmitteln (Tanker, Kühlschiffe usw.) Vorschub leisteten, so mußte dies zu einer weiteren Belebung der Linienschiffahrt und als Folge davon zu einer neuen Benachteiligung der Trampschiffahrt führen. Eine geringe Milderung erfuhr dieser Prozeß, der im übrigen zusammen mit den qualitativen Verbesserungen in der Seeschiffahrt auf eine ständige Vermehrung des schon im Anschluß an den ersten Weltkrieg bestehenden Tonnageüberflusses hin-

⁵⁹ Schultze, a. a. O., S. 46 ff.

⁶⁰ Im wesentlichen betraf dies folgende Gebiete der Rohstoffproduktion: Die Gewinnung synthetischer Mineralöle und Stickstoffverbindungen, die Produktion von Kunstfasern und synthetischem Kautschuk, sowie die Erzeugung von Kunststoffen aller Art, wie plastische Massen, Kunstharze, Kunsthorn u. a. m.

⁶¹ Wagemann, a. a. O., S. 236.

⁶² Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 86.

tendierte, durch eine minime, allerdings nur in den seltensten Fällen nachweisbare Verlängerung der Beförderungswege⁶³.

Diese tiefgreifenden Umwälzungen in der Welthandelsstruktur müssen jedenfalls die Seeschifffahrt aufs schwerste getroffen haben. Zweifellos bildeten sie die direkten Voraussetzungen für die intensive staatsprotektionistische Tätigkeit in der zu behandelnden Zwanzigjahrperiode.

B. Die Wandlungen in der Weltseeschifffahrtsstruktur

Von nicht minder großer Bedeutung für die Rentabilitätslage der Weltseeschifffahrt in der Zwischenkriegszeit, als die strukturellen Veränderungen im Welt- und Seehandel, waren auch die Wandlungen innerhalb der Seeschifffahrt selbst.

Schon rein tonnagemäßig setzte mit dem Ausbruch des ersten Weltkriegs eine Entwicklung ein, die ihresgleichen vorher nicht kannte. Die Stilllegung der Handelsflotten der Mittelmächte und der bald ins Ungeheure ansteigende Tonnagebedarf der Alliierten, der durch die großen Schiffsverluste zu Beginn der Feindseligkeiten noch wesentlich erhöht wurde, führten zu einer Verknappung der Weltschifffahrtstonnage, die ein sprunghaftes Ansteigen der Frachtraten und ein Aufstau der Güter in den Seehäfen zur Folge hatte. Dieser Entwicklung suchten die einzelnen Regierungen auf dem Wege einer schrankenlosen Protektivpolitik zu begegnen, indem sie der Schifffahrt praktisch jede Hilfe zuteil werden ließen, die eine Überwindung der Notlage versprach.

So kam es jedenfalls, daß die Weltschifffahrtstonnage im Jahre 1920 mit total 57,31 Mill. BRT den Vorkriegsbestand um mehr als 8 Mill. BRT überschritt, obwohl die alliierten und neutralen Mächte während des Krieges mehr als 12,5 Mill. BRT Schiffsraum verloren hatten⁶⁴. Beteiligt waren an diesem massiven Zuwachs in Europa besonders die Niederlande, Frankreich und Italien, in Asien China und Japan und schließlich, nebst fast allen südamerikanischen Ländern, vor allem die Vereinigten Staaten, deren Schiffsraum allein von 5,37 Mill. BRT im Jahre 1914 auf 16,05 Mill. BRT im Jahre 1920 anstieg⁶⁵. Demgegenüber verlor allerdings Deutschland im Vertrag von Versailles seine gesamte Überseeflotte an die Siegermächte.

Es kann nun wohl der nationalistischen Denkweise jener Zeitperiode zugeschrieben werden, daß die meisten Staaten, selbst nach dem Einsetzen der Nachkriegskrise, nicht nur darauf verzichteten, ihre Flotten dem rückläufigen Tonnagebedarf anzupassen, sondern den Versuch unternahmen, diese mit Hilfe umfangreicher Subventionen weiterhin in Fahrt zu halten und sie je nachdem auf Kosten der Konkurrenz sogar noch

⁶³ Schultze, a. a. O., S. 50.

⁶⁴ Salter, a. a. O., S. 355.

⁶⁵ Siegert Friedrich und Kautz Erich: Die Weltschifffahrt, statistische Übersichten, in Weltwirtschaftsarchiv 1932, S. 266/7 und 268/9.

auszudehnen. Auch das Unvermögen einiger Großschiffahrtsländer, ihre umfassenden Flottenbauprogramme rechtzeitig abbrechen zu können, muß dafür verantwortlich gemacht werden, daß der Welttonnagebestand selbst während der Krise noch eine weitere Zunahme verzeichnete und sich die Rentabilitätslage auf den Weltmeeren in einer Weise entwickelte, die für das Gedeihen der Seeschiffahrt kaum von Vorteil sein konnte⁶⁶. (Vgl. Diagramm S. 22 a! ⁶⁷). — Dieser quantitative Entartungsprozeß sollte zusammen mit den grundsätzlichen Umschichtungen in Welt- u. Seehandel, einer Verschärfung des Konkurrenzkampfs Vorschub leisten, die selbst nach der Normalisierung der Verhältnisse auf den Weltmeeren einen Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftszweig nicht mehr zuließ.

Nun vollzogen sich aber parallel den quantitativen Veränderungen innerhalb des Welttonnagebestands auch qualitative Umschichtungen, die auf die Ökonomie dieses Wirtschaftszweigs einen nicht minder großen Einfluß haben sollten.

Bei den Veränderungen in der Leistungsfähigkeit der Welthandels-tonnage mußte z. B. der Steigerung der Schiffgröße eine große Bedeutung zukommen, da von ihr in hohem Maße die Wirtschaftlichkeit der Schiffe abhing. In Anbetracht der Tatsache, daß die Bau- und Betriebskosten eines Schiffes bis zu einem gewissen Punkte hinter dem Größenzuwachs zurückbleiben, ist es verständlich, daß die durchschnittliche Größe der Motor-, Dampf- und Segeltonnage in der Zwischenkriegszeit eine kontinuierliche Zunahme verzeichnete und mit 2227 BRT (gegenüber 1538 BRT im Jahre 1913) bei Ausbruch des zweiten Weltkriegs den absoluten Höchststand erreichte^{68, 69}.

Ähnlich, aber in noch viel ausgeprägterem Maße, verhielt es sich auch mit der Steigerung der Schiffsgeschwindigkeit. Stand die Schiffgröße noch in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis zu dem vorhandenen Transportanfall, so bedeutete demgegenüber die Geschwindigkeitserhöhung eine rein qualitative Angelegenheit. Durch verbesserte Geschwindigkeitsleistungen war es den derartige Änderungen zur Durchführung bringenden Reedern nicht nur möglich, den Konkurrenzgesellschaften einen erheblichen Teil des Transportvolumens zu entreißen, sondern sie kamen dadurch auch in die Lage, selbst bei ungünstigsten Wettbewerbs-

⁶⁶ Eine der Tonnagevermehrung parallellaufende Entwicklung vollzog sich übrigens auch in der Werftindustrie, wo der große Kriegstonnagebedarf eine derartige Überdimensionierung der nationalen Schiffbaukapazitäten zur Folge hatte, daß die Anpassung dieses Wirtschaftszweigs an die Nachkriegslage nur unter größten Schwierigkeiten und Verlusten für die Unternehmer möglich war.

⁶⁷ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 77.

⁶⁸ Obwohl es zwar selbst heute noch nicht ganz abgeklärt ist, wo die wirtschaftlichen Grenzen der Schiffgröße liegen, so hat doch die praktische Erfahrung gezeigt, daß größere Schiffe bei gleichbleibender Maschinenleistung eine höhere Geschwindigkeit zu erzielen vermögen.

⁶⁹ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 59.

verhältnissen, der eigenen Flotte den hochwertigen Stückgutanfall zuzuführen (Post!). Der ausgeprägte Geschwindigkeitswettbewerb zwischen den Großschiffahrtsländern auf der Nordatlantikroute (Blaues Band des Ozeans!) dürfte die Bedeutung dieses Qualitätsfaktors eindrucklich bewiesen haben. Zweifellos bildete dieses Streben um die schnellste Atlantiküberquerung eine der Ursachen für die enorme Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage nach Schiffsraum in der Zwischenkriegszeit. Infolge des geringen Güteranfalls waren nämlich die auf einer bestimmten Route konkurrierenden Gesellschaften quasi gezwungen, sich auf Grund besserer Geschwindigkeitsleistungen gegenseitig das Transportvolumen abzugagen ⁷⁰. — Die Frage allerdings, ob die Rentabilität mit steigender Geschwindigkeit wirklich wächst, ist heute noch nicht entschieden. Tatsache ist, daß die Kosten von einem bestimmten Punkt an stark anzusteigen beginnen und es für die Reeder immer schwieriger wird, ihre Tarife der Marktlage anzupassen. Nach englischen Schätzungen verzeichnete die durchschnittliche Geschwindigkeit der Weltschiffahrtstonnage gegenüber der Vorkriegszeit eine Zunahme von ca. 2 sm, nämlich von 10,5 auf 14,5 kn in der Stückgutlinienfahrt und von 7,5 auf 10 kn in der Trampschiffahrt ^{71, 72}. Am drastischsten vollzog sich natürlich die Entwicklung in der Passagierschiffahrt des Nordatlantiks, wo die Durchschnittsgeschwindigkeit, wenn auch nur auf Grund des Einsatzes umfangreicher Subventionen, auf nahezu 20 kn gehoben werden konnte ^{73, 74}.

Für die Beurteilung der Wertigkeit einer Handelsflotte ist nicht zuletzt auch das Schiffsalter von Bedeutung. Obwohl zwar die Werftindustrien heute in der Lage sind, Schiffe zu bauen, deren Lebensdauer sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken kann, ohne daß die Betriebssicherheit darunter leidet, so entspricht es doch einem natürlichen Streben der Reeder, ihren Schiffspark von Zeit zu Zeit durch Einstellung neuer, modernerer Einheiten zu verjüngen. — Bezeichnenderweise läßt sich aber für die hier zu behandelnde Periode eine derartige Verjüngungstendenz nicht feststellen. Die gewaltige Überdimensionierung der Handelsflotten während des ersten Weltkriegs und der schwunghafte Handel mit Alttonnage in den Zwanziger Jahren vermochten die er-

⁷⁰ Schultze, a. a. O., S. 33.

⁷¹ Schulz-Kiesow Paul: Die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Handelsflotten unter dem Gesichtspunkt zusammenfassender Organisation, in *Hansa*, vom 12. März 1932.

⁷² Bei der Trampschiffahrt spielt die Geschwindigkeit allerdings eine geringe Rolle, da es sich hierbei ja vorwiegend um Massengütertransporte handelt, bei denen vor allem eine möglichst billige Beförderung verlangt wird. Die Geschwindigkeitserhöhung ist wohl eine direkte Folge des zunehmenden Eindringens dieses Teilschiffahrtszweigs in die Linienschiffahrt zu Depressionszeiten.

⁷³ Italien hielt dabei mit 24,6 kn eindeutig die Spitze (Rex, Conte di Savoia etc.).

⁷⁴ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 98.

neuernden Kräfte nicht nur vollkommen zu kompensieren, sondern sie leisteten sogar einer weiteren Veralterung Vorschub, die selbst während der Weltwirtschaftskrise (Abwrackaktionen!) keinen Unterbruch fand. In der Tat war nämlich die Welthandelstonnage schon während des Krieges derart modernisiert worden, daß eine weitere Verjüngung in der folgenden Zwanzigjahrperiode kaum mehr in Frage kam. Sie hätte die Liquidation der umfangreichen Notstandsflotte erfordert, wozu man sich aber trotz ihrer geringen Wettbewerbsfähigkeit (schlechte Bauart, geringe Geschwindigkeit usw.) nicht entschließen konnte. Aus diesen Gründen ist es jedenfalls verständlich, daß das Durchschnittsalter der Welthandelstonnage von 11,7 Jahren im Jahre 1923 einen Anstieg auf 16,9 Jahre im Jahre 1939 verzeichnete, wobei die Vereinigten Staaten mit ihrer ausgedehnten und schlechten Staatstonnage natürlich die Spitze hielten ⁷⁵.

Die Qualitätssteigerung der Wertschiffahrt in der Zwischenkriegsperiode fand nicht zuletzt auch ihren Ausdruck in einer grundsätzlichen Wandlung in den Antriebsarten der Schiffe. Die Erhöhung der Geschwindigkeit ist nämlich weitgehend abhängig von einer Verbesserung und Vervollkommnung der Schiffsformen und Antriebsanlagen, wobei diese letzteren beiden Momente ihrerseits wiederum die Raum- und Gewichtsverhältnisse, die Tragfähigkeit und den Mannschaftsbedarf, sowie Art und Umfang der mitzunehmenden Brennstoffe bestimmen ⁷⁶. So ging z. B. die Rolle des Segelschiffs schon vor dem ersten Weltkrieg zu Ende, obwohl dieser Schiffstyp damals noch 8 % der Welttonnage auf sich vereinigte. Auch das Dampfschiff, das 1914 noch zu 90 % in der Welttonnage vertreten war, verzeichnete zu Gunsten der besseren Motortonnage in der Zwischenkriegszeit einen Rückgang bis auf 75 % (1939) des ursprünglichen Anteils. Dieser rückläufige Prozeß wurde zwar durch die technische Vervollkommnung der Dampfmaschine (Turbine) und den Ersatz der Kohlenfeuerung durch die ökonomischere Ölfeuerung wieder weitgehend kompensiert. Die Vorteile der Motortonnage lagen aber trotz ihrer um 10—15 % höheren Baukosten in einem höheren Heizwert des Öls und in einem geringeren Mannschaftsbedarf, somit also in niedrigeren Betriebskosten! — Wohl der gewaltigste Fortschritt bei diesen Umwälzungen im Seewesen bildete jedoch zweifellos der Übergang von der Kohle- zur Ölfeuerung. Für die Reedereien bedeutete dies nämlich eine Einsparung von ca. 75 % des Heizraumpersonals und eine Verringerung des Brennstoffgewichts, -volumens und -verbrauchs (höherer Heizwert), dazu nicht zuletzt eine Verbesserung der Tragfähigkeit, eine Zeiteinsparung bei der Übernahme des Antriebsschiffs (Pumpen) und infolgedessen eine Verkürzung des Hafenaufenthalts. Mit anderen Worten: Die Ölfeuerung brachte eine beträchtliche

⁷⁵ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 71.

⁷⁶ Schultze, a. a. O., S. 34.

Betriebskostenreduktion ⁷⁷. Gegenüber 3 % im Jahre 1914 verwendeten denn auch 1938 53 % der Welttonnage Öl als Betriebsstoff.

Das Streben nach Qualitätstonnage fand seinen Ausdruck nicht zuletzt in einer zunehmenden Spezialisierung der Schiffstypen. Diese Entwicklung war größtenteils eine Folge der steigenden Anforderungen, welche die Verloader an die Beförderung ihrer Güter stellten und die schon den Übergangsprozeß von der Trampschiffahrt zu der Linienschiffahrt stark begünstigt hatten. Die Spezialisierung setzte sich vor allem im Nahrungsmittel- und Rohstoffsektor durch, wo sich mit der Zeit eine Reihe von Schiffstypen herausbildeten (Kühlschiffe, Erz- und Kohlentransporter, Tanker), die in der Folge nur noch für spezielle Transportfunktionen Verwendung fanden ^{78, 79}.

Es unterliegt nun keinem Zweifel, daß auch die grundsätzlichen Verschiebungen in der Weltschiffahrtsstruktur das Geschäftsgebaren dieses Wirtschaftszweiges in der Zwischenkriegszeit entscheidend beeinflussen mußten. Hatten schon die Wandlungen im Welthandel gegenüber der Zeit um die Jahrhundertwende zu einer starken Lockerung der Zusammenhänge zwischen Angebot und Nachfrage nach Seehandelstonnage geführt, so mußte die tonnagemäßige Entartung der Weltschiffahrt und der überspitzte Qualitätswettbewerb ⁸⁰ diese beiden Größen mit der Zeit derart von einander entfremden, daß die Rentabilitätslage dieses Wirtschaftszweiges quasi in einen Zustand perpetueller Krise überging, der nur noch auf dem Wege einer ausgeprägten Protektivpolitik bekämpft werden konnte.

⁷⁷ Es ist allerdings zu bemerken, daß die Überlegenheit des Ölmotors bzw. der Ölfeuerung noch vom Preisverhältnis Öl—Kohle abhängig ist, das auf den einzelnen Routen nicht unerheblich differieren dürfte.

⁷⁸ Das rasche Vordringen der Tankschiffahrt von 1,5 Mill. BRT im Jahr 1914 auf 11,4 Mill. BRT im Jahre 1939 war z. B. eine Folge der enorm gestiegenen Bedeutung des Petrols als Antriebskraft im Zeitalter der Motorisierung.

⁷⁹ Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt, a. a. O., S. 69.

⁸⁰ Eine Qualitätssteigerung in der Seeschiffahrt kommt de facto nämlich einer Tonnagevermehrung gleich, wodurch die bereits bestehende Kluft zwischen Tonnagebedarf und verfügbarem Schiffsraum noch erheblich vergrößert wird.

III. Die Ziele des staatlichen Protektionismus zur See

Im internationalen Charakter der Seeschifffahrt und der damit zusammenhängenden Partikulierung dieses weltwirtschaftlichen Bindegliedes in eine Vielzahl kleinerer und größerer national-orientierter Schifffahrtsindustrien, welche sich auf den Weiten des Meeres zu einem freien Wettbewerb treffen, liegt — wie wir gesehen haben — bereits der Keim verborgen, der dieses ursprünglich harmonische Pendeln um einen durch das Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte bestimmten Gleichgewichtszustand zu zerstören und das aus dem initiativen Streben der einzelnen Unternehmer hervorgehende Kräfteverhältnis zur See zu verschieben sucht. Eine Infiltration des Staates in diese, ihrer Struktur nach *privatwirtschaftlichste aller Privatindustrien* muß notwendigerweise den in der Freiheit der Meere begründeten natürlichen Automatismus der wechselseitigen Anpassung von Transportvolumen und Tonnagevolumen verfälschen und auf eine neue, von Willkür und nationalem Egoismus bestimmte Ebene stellen.

Es stellt sich nun die wichtige Frage, von welchen Bestimmungsgründen und Motiven der Staat als Vertreter des korporativen Volkswillens bei seiner meist folgenschweren Einflußnahme auf diesen Wirtschaftszweig geleitet ist, und vor allem, welche Zielsetzungen er mit seinen Interventionen verfolgt. Auf den ersteren Punkt, die „Bestimmungsgründe des staatlichen Protektionismus zur See“, ist bereits im vorigen Kapitel eingegangen worden. Zur Diskussion steht nun die in Anbetracht ihrer vielseitigen Möglichkeiten relativ unbegrenzte Frage der „Zielsetzungen des Schifffahrtsprotektionismus“.

Nationalwirtschaftliche Gesichtspunkte haben die Seeschifffahrt von jeher beherrscht, bedeutete doch schon im Altertum eine große und gut-ausgerüstete Handelsflotte in ihrer Funktion als Träger der zwischenstaatlichen Austauschrelationen zur See den Ausdruck von Initiative, Macht und Wohlstand ihres Ursprungslandes. In das entscheidende Stadium traten diese schifffahrtspolitischen Bestrebungen zwar erst mit den umwälzenden Errungenschaften der Technik im 19. Jahrh., als die Erfindung der Dampfmaschine, später des Benzinmotors, die Weiten der Welt rasch zusammenschrumpfen ließen und die wirtschaftlichen und politischen Grenzen einander näherrückten. Das Aufeinandertreffen der verschiedenen Kräfte in dem nunmehr begrenzten „All“ mußte natürlich sowohl Schifffahrt als auch Staat vor gänzlich neue Aufgaben stellen. Für letzteren galt es, seine Wirtschafts- und Staatspolitik auf die strukturell-ökonomischen und politischen Bestimmungsfaktoren der weltwirtschaftlichen Beziehungen auszurichten und die Seeschifffahrt, als Trägerin dieser Relationen, in die neuen Richtlinien einzuordnen.

Die Zielsetzungen, welche die einzelnen Schiffahrtsländer ihrer Schiffahrtspolitik zugrunde legen, bilden somit einerseits den Ausdruck einer aus den Bestimmungsgründen ökonomischer und staatspolitischer Natur hervorgehenden Notwendigkeit, anderseits die Bestätigung einer dem Volkswillen entspringenden zweckgerichteten Willensäußerung. Diese wichtige Feststellung muß bei der Beurteilung des Staatsprotektionismus zur See stets klar vor Augen gehalten werden.

Die der staatlichen Interventionstätigkeit in der Seeschiffahrt zugrunde liegenden schiffahrtspolitischen Zielsetzungen lassen sich grundsätzlich in zwei Hauptgruppen aufteilen, nämlich ⁸¹:

1. *Die wirtschaftspolitischen Ziele,*
2. *Die staatspolitischen Ziele.*

Bei beiden Arten kommen selbstverständlich Überschneidungen vor, so daß es jeweils der Analyse des Einzelfalls überlassen bleibt, welche Zielsetzungen den staatlichen Protektivmaßnahmen primär zugrunde liegen und in welchem Verhältnis sie vertreten sind.

A. Wirtschaftspolitische Ziele

„Wirtschaftspolitik wird betrieben, um entweder einen bestimmten Stand von Bedarfsdeckung einer bestimmten Volkswirtschaft zu gewährleisten, oder um jene Bedarfsdeckung in einem bestimmten Sinne zu verbessern — anders ausgedrückt —, um das Verhältnis von Produktionswert zu Bevölkerungsmenge maximal zu steigern. — Die Seeschiffahrtssubventionspolitik hat analoge Ziele“ ⁸².

Die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen eines Staates bei seiner Protektivpolitik hängen natürlich ausschließlich davon ab, was der Staat in seiner Funktion als Vertreter des korporativen Volkswillens als seine Aufgabe erachtet. In diesem Sinne sind sie einem ständigen Wandel unterworfen und zeigen auch immer neue Möglichkeiten und Variationen auf.

Der von den einzelnen Schiffahrtsländern in der Zwischenkriegszeit zur Anwendung gebrachte Protektionismus läßt nun folgende Zielsetzungen erkennen:

1. Die Steigerung des Anteils der nationalen Flagge am nationalen Seeverkehr.
2. Die Gestaltung des Anteils der nationalen Flagge am Weltseeverkehr.
3. Die Förderung oder Aufrechterhaltung bestimmter für eine Volkswirtschaft wichtiger Verkehrsrelationen.
4. Die Anknüpfung neuer weltwirtschaftlicher Beziehungen.
5. Die Unabhängigkeit von den Transportleistungen fremder Flaggen.
6. Die Erhaltung eines für ein Land unbedingt notwendigen Wirtschaftszweiges.

⁸¹ Siegert, a. a. O., S. 8/9.

⁸² Vgl. Fußnote ⁸¹.

7. Die Verbilligung der Seefrachten im Sinne einer Förderung der Ausfuhr.
8. Die Förderung des Passagierverkehrs.
9. Die Rentabilisierung unrentabler Verkehrsrelationen.
10. Die Steigerung des Beschäftigungsgrads in Schifffahrt und Schiffbau.
11. Die Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem Ausland.
12. Die Beseitigung einer isolierten Stellung gegenüber dem subventionierenden Ausland.

Es steht uns nun zu, diese wirtschaftspolitischen Zielsetzungen staatlicher Protektivinterventionen in der Seeschifffahrt auf ihren ökonomischen Gehalt hin zu untersuchen und sie zugleich mit den Verhältnissen in der Zwischenkriegszeit in Beziehung zu bringen.

1. Die Steigerung des Anteils der nationalen Flagge am nationalen Seeverkehr

Die Steigerung des Anteils der nationalen Flagge am nationalen Seeverkehr darf wohl als eine der wichtigsten, allgemein gehaltenen Zielsetzungen staatlicher Schifffahrtspolitik bezeichnet werden, steht es doch im Bestreben fast aller seefahrenden Nationen, sich angesichts der in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht meist unsicheren Lage, in einer gutausgerüsteten und wettbewerbsfähigen Handelsflotte ein Werkzeug zu schaffen, das in der Lage ist, die volkswirtschaftlichen Interessen des Landes im Ausland wirksam zu vertreten und sich jederzeit den Erfordernissen des nationalen Überseeverkehrs anzupassen.

„La nécessité d'entretenir une flotte de commerce puissante s'impose à toutes les nations soucieuses de sauvegarder leur existence et leur indépendance. C'est ce qui explique que, à l'épreuve des faits, tous les pays maritimes se soient décidés à avoir une marine suffisante pour faire face à leurs besoins en tout temps!“⁸³

Die allgemeine Tendenz zur Nationalisierung in der Zwischenkriegszeit müßte sich nun eigentlich dahingehend geäußert haben, daß der Anteil der nationalen Flagge am heimischen Seeverkehr eine stetige Zunahme verzeichnete, was einer vermehrten Abwicklung der außenwirtschaftlichen Beziehungen auf nationalen Schiffen entsprochen hätte. Interessanterweise läßt sich aber eine derartige Entwicklung statistisch nur ungenau nachweisen. Einzig bei kolonialen und halbkolonialen Staaten, sowie bei den im Versailler Frieden neugeschaffenen Pufferstaaten, können Indizien für einen Vorgang in dieser Richtung festgestellt werden⁸⁴.

⁸³ Antraygues, a. a. O., S. 7.

⁸⁴ Eine Ausnahme von dieser These muß allerdings für die britischen Dominions gemacht werden, wo die Schifffahrt von jeher fast vollständig durch die Mutternation beherrscht wurde. Der internationale Handel bedeutete für Großbritannien vor allem in Krisenzeiten eine nicht zu unterschätzende Ausweichmöglichkeit.

Anteil der nationalen Schiffe am Seeverkehr in heimischen Häfen in %⁸⁵:

	1913	1920	1922	1924	1926	1928	1930	1932	1934	1936
Großbritannien	57	60	58	61	65	62	59	58	56	54
Deutschland	61	53	39	47	47	52	55	56	59	64
Japan	51	64	66	64	65	67	62	65	62	60
Schweden	39	40	45	45	50	46	46	49	47	43
Norwegen	51	53	53	55	52	55	48	58	55	50
Vereinigte Staaten	14	51	46	40	35	37	37	37	36	32
Niederlande	30	39	38	33	27	28	28	26	26	27
Frankreich	27	29	28	28	28	26	25	26	27	29
Brasilien	36	38	41	40	40	40	40	46	41	43
Südafrika	10	10	10	10	11	11	11	11	10	10
Britisch-Indien	3	3	3	3	3	2	2	1	1	2

Nimmt man die 60 %-Marge als „sehr gute Beteiligung“ der nationalen Seeschifffahrt am heimischen Seeverkehr an, so kann jedenfalls festgestellt werden, daß nur Deutschland und Japan, vorübergehend auch Großbritannien, diese Limite zu überschreiten vermochten. Diese Tatsache ist insofern interessant, als in den ersteren beiden Staaten ein relativ entwickelter Staatsprotektionismus, sowie — in den Dreißiger Jahren — ausgesprochen nationalistische Tendenzen für die hohen Anteilsätze verantwortlich waren, während demgegenüber Großbritannien Staatsbeihilfen nur in geringem Ausmaße zur Anwendung brachte. Die hohe Beteiligung der britischen Flagge am nationalen Seeverkehr erklärt sich aus der bedeutsamen Stellung der Flotte dieses Landes im Rahmen der internationalen Versorgungswirtschaft. Erst in der zweiten Hälfte der Zwischenkriegsperiode verzeichnete der britische Anteilsatz unter den Einwirkungen der Krise und der starken Konkurrenz der hochsubventionierten Auslandschifffahrt eine Einbuße. — Was Deutschland anbetrifft, so lassen sich insbesondere die Ergebnisse der nationalsozialistischen Verkehrspolitik feststellen. Trotz der Krise und ihren schweren Auswirkungen auf die deutsche Seeschifffahrt, gelang es der Reichsregierung, den Beteiligungssatz der deutschen Flagge am nationalen Seeverkehr ständig zu heben, wobei dieser Nationalisierungsprozeß durch die regimefeindliche Einstellung des Auslands zwar wesentlich gefördert worden sein dürfte. — Der japanischen Flotte sind, außer den staatlichen Subventionen, vor allem die niederen Betriebskosten zugute gekommen, welche ihr in den ostasiatischen Gewässern und im Stillen Ozean eine außerordentlich starke Wettbewerbsposition einräumten.

Entsprachen die bisherigen Ergebnisse im großen und ganzen den eingangs geäußerten Vermutungen, so scheinen jedoch die niedrigen Ziffern Frankreichs, sowie die stark rückgängigen Anteilsätze in den Vereinigten Staaten — beides Länder mit hoch subventionierten Handelsflotten! — das pure Gegenteil beweisen zu wollen⁸⁶. Auch die an-

⁸⁵ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 110.

⁸⁶ Noch ausgeprägter zeigt sich übrigens der Rückgang des amerikanischen Flottenanteils im eigenen Seeverkehr bei den ein- und ausgeführten Warenmengen, ging doch der Anteil der amerikanischen Flagge am nationalen Außenhandel von 49 % im Jahre 1921 auf 22 % (!) im Jahre 1939 zurück.

steigenden resp. stabilen Anteile in den nur gering protegierten skandinavischen Ländern weisen in der gegenteiligen Richtung. Bei diesen Staaten handelt es sich aber insofern um Spezialfälle, als die Handelsflotten von Frankreich und den Vereinigten Staaten während der Zwischenkriegsperiode Opfer tiefgreifender Strukturkrisen waren, die ihre Wettbewerbsstellung von vornherein stark beeinträchtigten und Norwegen mit seiner den volkswirtschaftlichen Bedarf weit übersteigenden internationalen Versorgungstonnage ohnehin nicht als Norm angesehen werden darf. Bei Schweden ist die vorübergehende Zunahme des Anteils der nationalen Flagge am heimischen Seeverkehr vermutlich einer dem binnenwirtschaftlichen Industrialisierungsprozeß parallel laufenden Expansion der Seeschifffahrt zuzuschreiben.

Der starke Rückgang in den Niederlanden als Folge des Wiedereindringens der deutschen Seeschifffahrt in den holländischen Küstenhandel läßt nicht zuletzt erkennen, daß auch der Frage der rechtlichen Verhältnisse in den Küstengewässern einer Schifffahrtsnation eine gewisse Bedeutung zukommt. Reserviert nämlich ein Land den Handel entlang seiner Meeresküsten der heimischen Schifffahrt, so wird sich dies, je nach der geographischen Lage dieses Landes auch auf das Verhältnis der Beteiligungssätze von In- und Auslandstonnage in den nationalen Häfen auswirken. Auf diese wichtige Frage soll im Rahmen des „Küstenschifffahrtvorbehalts“ noch besonders eingegangen werden.

2. Die Gestaltung des Anteils der nationalen Flagge am Weltseeverkehr

Die wirtschaftspolitischen Bestrebungen des Staates müssen sich nun aber nicht nur auf eine Ausrichtung des Verkehrsleistungsumfangs zur See auf den Bedarf der Volkswirtschaft beschränken. Sie können auch diesen nationalen Rayon überschreiten und die Gestaltung des Anteils der nationalen Seeschifffahrt an der Weltschifffahrt zum Ziele haben. — Sieht man von rein prestigebedingten oder imperialistischen Gesichtspunkten ab, welche eine protektionistische Staatsintervention in diesem Sinne rechtfertigen könnten, so kann solchen Bestrebungen in der Zwischenkriegszeit insofern nur eine beschränkte Bedeutung beigemessen werden, als der Infiltration einer Flagge in fremde Verkehrsrelationen, in Anbetracht der zunehmend nationalistisch-autarken Erstarrung der Weltwirtschaft im allgemeinen derartige Hindernisse rechtlicher und wirtschaftlicher Natur entgegenstanden, daß ein Vorgehen in dieser Richtung kaum Aussicht auf Erfolg hatte. Der Abgang der meisten Länder von der Freihandelsdoktrin und der große Tonnageüberfluß im Anschluß an den ersten Weltkrieg dürften dann noch das Ihrige dazu beigetragen haben, daß der zu Beginn des Jahrhunderts übliche multilaterale Schiffsverkehr immer mehr einer direkten Linienführung Platz machte, die natürlich der Aufnahme neuer Relationen im Sinne einer Erweiterung des Anteils der nationalen Flagge an der Weltseeschifffahrt auch nicht förderlich sein konnte.

Als schifffahrtspolitische Zielsetzung dürfte sich die Gestaltung des Anteils der nationalen Flagge am Weltseeverkehr in der Zwischenkriegs-

zeit vor allem auf diejenigen Länder beschränkt haben, bei denen die Wettbewerbsfaktoren gegenüber der ausländischen Konkurrenz schon von Natur aus derart günstig lagen (z. B. tiefe Kostenstruktur!), daß von einer Staatsintervention in dieser Richtung ein angemessener Erfolg erwartet werden konnte. Derartige Voraussetzungen trafen z. B. im Falle von Norwegen zu. Obwohl die Handelsflotte dieses Landes im allgemeinen nur einer geringen staatlichen Unterstützung teilhaftig wurde, so kamen diese Beihilfen — es handelte sich um Steuer- und Krediterleichterungen für den Schiffbau — doch stets mit der Absicht zur Auszahlung, eine Erweiterung und vor allem Modernisierung des nationalen Tonnageparks im Hinblick auf seine internationale Versorgungsfunktion zu erwirken. Da Norwegen mit seiner für Industrie und Landwirtschaft relativ ungünstigen geographischen Lage von jeher auf die Einnahmen aus dem Seehandel angewiesen war, darf es gewissermaßen als natürlich angesehen werden, daß die Regierung das größte Interesse hatte, dem Lande eine Handelsflotte zur Verfügung stellen zu können, die auch im Verkehr zwischen Drittstaaten und im Konkurrenzkampf mit der subventionierten Auslandschifffahrt erfolgreich auftreten konnte. Ganz ähnlich verhielt es sich übrigens auch mit Großbritannien, welches Land ja mit seiner Riesenflotte noch um die Jahrhundertwende praktisch die ganze Welt bediente.

Die Gestaltung des Anteils der nationalen Seeschifffahrt an der Weltshifffahrt läßt grundsätzlich zwei Möglichkeiten schiffahrtspolitischer Intervention zu. Einmal kann dieses Ziel auf dem Wege der Verbesserung der Verkehrsrelationen mit dem eigenen Lande erreicht werden. Die Erhöhung des nationalen Anteilsatzes an der Weltshifffahrt würde in diesem Falle einer Erhöhung des Beteiligungssatzes am nationalen Seeverkehr entsprechen, obwohl diese beiden Tendenzen funktionell nicht voneinander abhängig zu sein brauchen.

Weiterhin besteht auch die Möglichkeit, die Schiffahrtspolitik auf eine Gestaltung der Verkehrsrelationen zwischen Drittstaaten auszurichten. Der Erfolg derartiger Maßnahmen hängt dann aber weitgehend von den rechtlichen und wirtschaftlichen (insbesondere konjunkturelle) Verhältnissen auf den zu befahrenden Routen ab. Es ist z. B. klar, daß in Zeiten großer Tonnageknappheit den unter fremder Flagge ausgeführten Schiffahrtsdiensten von den Außenhandelsindustrien der angegangenen Staaten ein weit größeres Interesse entgegengebracht wird, als in Krisenzeiten, wenn es darum geht, vorerst einmal der nationalen Tonnage Vollbeschäftigung zu sichern.

Interessanterweise läßt auch bei diesem Problem die Schiffahrtstatistik keine klaren Schlüsse zu. Aus den Untersuchungen des deutschen Instituts für Konjunkturforschung geht jedenfalls hervor, daß der Anteil der britischen Flagge am Weltseeverkehr in der Zwischenkriegszeit stark zurückgegangen ist, während sich derjenige der japanischen Flagge stabil zu verhalten und der Anteil der norwegischen Flagge zu

erhöhen vermochte⁸⁷. Stark ist der Rückgang der Beteiligung aus den bekannten Gründen in den Vereinigten Staaten, war doch dieses Land im Anschluß an die übertriebene Nachkriegsexpansionsperiode gezwungen, seinen Verkehrsleistungsumfang um nahezu zwei Drittel zu reduzieren. Eine charakteristische Entwicklung läßt sich auch für Deutschland aufzeigen, wo der Anteil der nationalen Flagge am Weltseeverkehr nach Erlaß des Versailler Diktats eine starke Rückbildung erfuhr, um dann aber in den folgenden Jahren, im Anschluß an das mit großer Initiative durchgeführte Wiederaufbauprogramm, beinahe wiederum den Vorkriegsumfang zu erreichen⁸⁸.

Die Angaben des Instituts weisen u. a. auch nach, daß eine auffallende Parallelität zwischen den Anteilsätzen der nationalen Flaggen am Seeverkehr des Ursprungslandes und denjenigen am Verkehr der Weltseeschifffahrt besteht, die auch für die hier nicht angeführten Nationen eine den Untersuchungsergebnissen im letzten Kapitel ähnliche Entwicklung vermuten läßt. Es würde somit dem tendenziellen Vordringen der kleinen Schifffahrtsländer in der Weltseeschifffahrt eine entsprechend rückläufige Bewegung bei den großen Seefahrnationen gegenüberstehen, wobei diese Entwicklung im allgemeinen nur dort einen andern Verlauf nimmt, wo der Staat auf Grund seiner protektionistischen Eingriffe den Anteilssatz der nationalen Flotte zu erhöhen vermochte⁸⁹.

Die Schifffahrt zwischen Drittstaaten erlebte während der kurzen Hochkonjunktur 1919/20 ihre Wiedererstehung. Schon die folgenden Jahre brachten aber eine starke Einschränkung des freiheitlichen Schiffsverkehrs, weshalb sie sich in der Folge fast nurmehr auf Relationen innerhalb der unter gleicher Souveränität stehenden Wirtschaftsräume beschränkte. So pflegten z. B. die Mitgliedstaaten des Commonwealth unter sich einen Schiffsverkehr, bei dem Herkunft der Schiffe und Einregistrierung keine Rolle spielten. Nutznießer dieser „internationalen“ Regelung war natürlich Großbritannien, das schon auf Grund seiner Vorrangstellung in den Handelsverträgen den größten Prozentsatz der natio-

⁸⁷ Die diesbezüglichen Tabellen können hier leider nicht wiedergegeben werden, da sie zu viel Raum beanspruchen würden. Die Ermittlung des Anteils der nationalen Tonnage am Weltseeverkehr erfordert nämlich die Beiziehung der Anlaufstatistiken sämtlicher größerer Häfen und deren Vergleich. Deshalb hat sich auch das Institut für Konjunkturforschung in seiner Schrift über den „Wettbewerb in der Seeschifffahrt“ darauf beschränkt, nur die Ziffern einiger weniger Staaten wiederzugeben, deren Vergleichsergebnisse in den obigen Angaben enthalten sind.

⁸⁸ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 114.

⁸⁹ Vgl. dazu: Schiedewitz Ernst Walter: Englands Schifffahrtssubventionen der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung der Subventionierung durch die „Trade facilities act and loans guarantee act“ und ihre Wirkung auf Schifffahrt und Schiffbau, Diss., Manuskript-Teildruck, Technische Hochschule Dresden 1934, S. 13.

nalcn Tonnage bei den Untertanenländern auf sich vereinigen konnte⁹⁰. — Auch innerhalb des französischen Empires soll eine solch „freiheitliche“, nach den Prinzipien des multilateralen Schiffsverkehrs aufgebaute Ordnung in Kraft gewesen sein, deren Vorteile ebenfalls ausschließlich der Mutternation zugute kamen.

Leider liegen über die Entwicklung des Schiffsverkehrs zwischen Drittstaaten keine statistischen Unterlagen vor, und auch in wissenschaftlichen Abhandlungen wird diesem Problem kaum Beachtung geschenkt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war es insbesondere die Subventionierung einer das Mutterland nicht berührenden japanischen Linie in Hinterindien, welche in der Öffentlichkeit viel Staub aufwarf, da man in ihr einen Schachzug des japanischen Imperialismus erblickte. Es handelte sich um den Dienst der „Osaka Shosen Kaisha“ von Java über Singapur nach Bangkok⁹¹. Nach Siegert soll Großbritannien auch den britischen Liniendienst Brindisi—Alexandrien „als eine der wichtigsten Routen nach Britisch-Indien“ subventioniert haben⁹². Weitere Fälle der Beihilfegewährung an Linien und Schiffsdienste zwischen Drittstaaten sind uns nicht bekannt, dürfen aber vor allem für die kurzen Hochkonjunkturperioden, in der Zwischenkriegszeit mit Sicherheit angenommen werden.

3. Die Förderung oder Aufrechterhaltung bestimmter für eine Volkswirtschaft wichtiger Verkehrsrelationen

Die Förderung oder Aufrechterhaltung bestimmter für eine Volkswirtschaft wichtiger Verkehrsrelationen ist ein wirtschaftspolitisches Argument, das eng verbunden ist mit dem Bestreben, den Anteil der nationalen Tonnage am nationalen Seeverkehr zu erhöhen. Hier können einmal die Tendenzen hervorgehoben werden, welche eine Ausgestaltung der Verkehrsverbindungen innerhalb des nationalen Souveränitätsbereiches zum Ziele haben: Darunter fallen die Relationen innerhalb der Küstenschifffahrt, die Verbindungsdienste mit Kolonien, Mandats-

⁹⁰ Über diesen Sachverhalt gibt Helander (a. a. O., S. 386) für die Zeitperiode unmittelbar vor und nach dem ersten Weltkrieg einige interessante Angaben, die die dominierende Stellung der britischen Schifffahrt im imperialen Handel eindeutig erkennen lassen. So belief sich der prozentuale Anteil der britischen Flagge am Seeverkehr mit den Dominions in den Jahren 1913, 1920 und 1924 auf folgende Ziffern:

	1913	1920	1924
Britisch Indien	75,2	79,2	73,5
Australien	72,8	77,9	79,1*
Südafrika	79,2	82,1	77,6*
Kanada	70,6	64,4	59,6
Neuseeland	96,1	91,5	94,1

* nur einlaufende Schiffe.

⁹¹ Helander, a. a. O., S. 27.

⁹² Siegert, a. a. O. S. 27.

gebieten oder fernen Territorien gleicher Nationalität, sowie die Trajektschiffahrt nach bestimmten, der Küste vorgelagerten Inseln. Die protektionistischen Interventionen des Staates innerhalb dieses nationalen Handelsrayons bezwecken dann eine Verbesserung resp. Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen einzelnen Punkten dieses Raumes oder, sofern es sich um ein imperiales Gebilde handelt, die Verstärkung der wirtschaftlichen Bande zwischen Mutterland und Untertanstaaten. In beiden Fällen spielen natürlich auch militärisch-strategische oder imperialistische Gesichtspunkte eine Rolle, sodaß es verfehlt wäre, derartigen Tendenzen nationaler Schiffahrtspolitik rein wirtschaftspolitische Aspirationen zuschreiben zu wollen⁹³.

Die Bedeutung eines intensiven wirtschaftlichen Austauschprozesses zwischen Territorien gleicher Nationalität, im Speziellen zwischen Mutterland und Kolonien, hat Friedrich List erkannt. In seiner Schrift „Das nationale System der politischen Ökonomie“ wies er darauf hin, daß eine Belebung dieser Verkehrsrelationen im Sinne einer Förderung von Schiffahrt und Schiffbau eine Stärkung der machtpolitischen Stellung des Mutterlandes mit sich bringen muß, die diesem eine wirksamere Vertretung seiner imperialen Interessen und eine erfolgreichere Durchführung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses erlaubt. — Die handelspolitische Verflechtung eines Imperiums vollzieht sich nach List in der Weise, daß das Mutterland (Hauptland) seine Kolonien (Untertangebiete) mit Industriewaren beliefert und dagegen Agrarprodukte und Rohstoffe eintauscht, die ihm eine Ausweitung des bestehenden Produktionsapparates ermöglichen. Bevölkerungsüberschüsse werden in diese meist noch unentwickelten Territorien abgeleitet, wo Kapital und Unternehmerinitiative bald eine Intensivierung des Ausbeutungsprozesses und in der Folge eine Belebung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Stammland nach sich ziehen. Der Seeschiffahrt kommt hierbei die Funktion eines Bindeglieds und Mittlers zwischen den verschiedenen Produktionszentren zu. Sie bildet gewissermaßen den Träger dieses wirtschaftlichen Evolutionsprozesses, indem ihr Auftreten den wechselseitigen Austausch von Produkten und Produktionsfaktoren überhaupt erst möglich macht⁹⁴.

Die fundamentale Richtigkeit dieser Aussagen bestätigt jedenfalls der phänomenale Entwicklungsprozeß des britischen Commonwealth während der merkantilistischen Ära. Tatsächlich ging das politische Streben Großbritanniens während mehr als zwei Jahrhunderten ausschließlich darauf hinaus, mit Hilfe von Präferenzzöllen, Schiffahrtsprivilegien (Navigationsakte von 1651!) und anderen Protektivmaßnahmen den imperialen Austauschverkehr in einer Weise zu fördern, die dem Lande nicht nur die wirtschaftliche Schlüsselstellung gegenüber den

⁹³ Züllig Stephan: Die Seefrachten 1920—1938, ein Beitrag zur Lehre von der Preisbildung im Verkehr, Zürich 1942, S. 58.

⁹⁴ Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie (Schriften, Reden, Briefe), Bd. VI, Ed. A. Sommer, Berlin 1930, S. 288 ff.

Commonwealth-Ländern, sondern auch das Primat innerhalb der Weltwirtschaft eintragen sollte. In der Zwischenkriegszeit unterlag die Gestaltung der britischen Verkehrsrelationen den im allgemeinen sehr gering bemessenen Kolonial- und Postsubventionen ⁹⁵.

Auch in Frankreich schenkte man der Förderung der Verkehrsrelationen innerhalb des imperialen Souveränitätsbereichs von jeher größte Beachtung, galt doch in diesem Lande seit Colbert die Ansicht,

„(que) pour un grand pays colonial comme la France il est de nécessité vitale de posséder une marine marchande correspondant à l'importance de cet empire, car il n'y a pas de meilleur lien que de lignes nationales pour assurer le transport complet des importations et exportations des territoires d'outre-mer et de faire d'eux un tout un seul empire!“ ⁹⁶

Die Tatsache jedenfalls, daß die französische Kolonialschifffahrt (mit Ausschluß Nordafrikas) infolge der großen Verteilungsfläche des Empires und der geringen Bevölkerungszahl bzw. dem ungenügenden Transportanfall nie wirtschaftlich betrieben werden konnte, macht es verständlich, daß der Staat diesen vom nationalen Standpunkt aus unentbehrlichen Liniendiensten schon beizeiten eine starke finanzielle Unterstützung zuteil werden ließ ⁹⁷.

Ganz ähnlich verhielt es sich übrigens auch bei der italienischen Kolonialschifffahrt, die in der Zwischenkriegszeit ebenfalls einer ausgiebigen Subventionierung teilhaftig wurde.

Die wirtschaftspolitischen Aspirationen eines Staates können nun auch den nationalen Rahmen überschreiten und die Gestaltung der Verkehrsleistungen mit ausländischen, vom handelstechnischen Standpunkt aus wichtigen Ländern und Gebieten zum Ziele haben. So fand z. B. in der Zwischenkriegszeit ein reger Gütertausch zwischen Europa einerseits und den Kontinenten Nord- und Südamerika bzw. Asien anderseits statt, der in einer aus der Vorkriegszeit noch teilweise übernommenen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung seinen Ursprung hatte. Während Europa insbesondere auf agrarische Produkte und Rohstoffe überseeischer Provenienz angewiesen war, bezogen umgekehrt die überseeischen Staaten von Europa (und neuerdings auch den Vereinigten Staaten) Industriewaren, vor allem Maschinen und Apparate. Als staatliche Förderungsmaßnahmen in dieser Richtung wirkten z. B. die von verschiedenen Ländern in der Vorkriegszeit noch relativ häufig, später allerdings seltener zur Ausschüttung gebrachten Kohlen-, Erz-, Düngemittel- oder Schwefelpremien an die Trampschifffahrt, dann die verschiedenen Zollprivilegien für derartige Importe, sowie vor allem die Staatsbeihilfen zur Förderung des Auf- und Ausbaues von Spezialflotten (Tanker, Kühlschiffe etc.) ⁹⁸.

⁹⁵ Pieper, a. a. O., S. 32.

⁹⁶ Akar Michel: L'évolution des transports maritimes en France depuis la guerre, Diss. Paris 1937, S. 8.

⁹⁷ Saugstad, a. a. O., S. 105.

⁹⁸ Saugstad, a. a. O., S. 511.

Die wirtschaftspolitischen Bestrebungen eines Staates, welche auf eine Verbesserung oder Ausgestaltung nationalwirtschaftlich wichtiger Verkehrsrelationen ausgerichtet sind, können dies auf quantitative oder qualitative Art und Weise zu erreichen suchen. Eine Intensivierung des Verkehrsleistungsumfanges kann einmal durch eine „wirtschaftlichere Ausnutzung“ der vorhandenen Verkehrskapazität erlangt werden. In der gleichen Richtung wirkt auch eine „Steigerung“ der Verkehrskapazität, sei es auf dem Wege einer bloßen Tonnagevermehrung, oder dann durch Schaffung neuer unmittelbarer Liniendienste. Eine qualitative Hebung des Verkehrsleistungsumfanges wird demgegenüber erreicht auf dem Wege einer Ergänzung des Fahrplans, durch eine Vergrößerung der Geschwindigkeit der Fahrzeuge, Verjüngung der Tonnage, Verbilligung der Frachtraten, Erhöhung des Komforts für die Passagiere usw., oder dann aufgrund rein technischer Modernisierungsmaßnahmen, wie die Umstellung auf einen andern Brennstoff (Öl statt Kohle!) oder den Einbau neuer Anlagen, welche eine rationellere Bewirtschaftung ermöglichen (Motor statt Turbinen!) ⁹⁹ usw. Eine Steigerung der Geschwindigkeit hat beispielsweise eine schnellere Beförderung der Güter zur Folge, was einer kürzeren Reisedauer und größeren Einnahmen von Seiten der Reedereien gleichkommt. Darüber hinaus bewirkt sie eine Verringerung der Finanzierungs- und Versicherungskosten im Überseehandel und eine Reduzierung der Lagerhaltung im Hinblick auf die nunmehrige Möglichkeit, kleinere Mengen in regelmäßigen Abständen befördern zu können und so das Angebot an Schiffsraum der Nachfrage anzupassen ¹⁰⁰. Der Staat hat hier jedenfalls die Möglichkeit, durch die Ausgestaltung seiner Subventionspolitik anregend auf die Durchführung technischer Neuerungen hinzuwirken.

4. Die Anknüpfung neuer weltwirtschaftlicher Beziehungen

Es entspricht dem Bedürfnis einer Nation, von Zeit zu Zeit, entsprechend den Veränderungen der weltwirtschaftlichen Gesamtstruktur, neue Linien nach fremden Ländern in Betrieb zu nehmen und mit diesen in wirtschaftliche und kulturelle Wechselbeziehungen zu treten. Dem staatlichen Protektionismus kommt dann die Funktion zu, die in den Anfängen noch nicht vorhandene Rentabilität der neuen Schiffsdienste sicherzustellen und solange Beihilfe zu leisten, bis der ansteigende Güteranfall bzw. die zunehmende Passagierfrequenz die Unterstützungen automatisch überflüssig machen. Die Aufrechterhaltung und Ausgestaltung der Liniendienste nach diesen „Neuländern“ hin wird, nach dem Grundsatz „Trade follows the flag“ ¹⁰¹ — so heißt es —, eine sukzessive Erweiterung des wechselseitigen Handelsverkehrs bewirken, die früher oder später die Wirtschaftlichkeit der mit der Durchführung

⁹⁹ Vgl. dazu Kapitel über „Die Wandlungen in der Weltseeschiffahrtsstruktur“!

¹⁰⁰ Siegert, a. a. O., S. 10.

¹⁰¹ Gini Corrado: Trade follows the flag, in Weltwirtschaftsarchiv 1938, Bd. I, S. 181 ff.

dieser Aufgabe betrauten Unternehmen gewährleistet. — Diese anscheinend richtige Theorie darf nun allerdings nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß die Handelsentwicklung nur dann einem dem Sinn der Prognose entsprechenden Verlauf nehmen kann, wenn von vornherein gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, welche ein reibungsloses Wirken der den Handel bestimmenden marktwirtschaftlichen Faktoren gestatten. Der Handel kann vor allem erst dann einen Aufschwung nehmen, wenn die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen für einen wechselseitigen Güteraustausch vorhanden sind und sich die Subventionen in der Richtung einer Frachtratenbaisse auswirken, die ihrerseits einen Ansporn auf den zukünftigen Handelsverkehr ausübt^{102, 103}. Für die Zeitperiode zwischen den beiden Weltkriegen ist es nun aber gerade kennzeichnend, daß die stark nationalistische Handelspolitik der einzelnen Schiffahrtsländer eine derart organisch sich entwickelnde Handelstätigkeit gar nicht mehr zuließ. Infolgedessen kann auch dem auf der Freihandelsdoktrin aufgebauten Satz, daß der Handel der Flagge folgen werde, nurmehr eine beschränkte Gültigkeit zuerkannt werden.

Das Bewußtsein über die Bedeutung neuer Liniendienste für die Außenhandelsindustrien äußerte sich in der dem Kriegsende unmittelbar folgenden Hochkonjunkturperiode in einem starken Vordringen der Linienschiffahrt in den Bereich der Trampschiffahrt und in einer zunehmenden Verflechtung des weltwirtschaftlichen Liniennetzes. Wurde z. B. der Anteil der Linienschiffahrt an der Weltschiffahrt vor dem Kriege noch auf annähernd 60 % geschätzt, so belief sich dieser Satz im Jahre 1927 bereits auf 81 %¹⁰⁴. Dieses rasche Vordringen der Linienschiffahrt hatte seinen Grund zu einem wesentlichen Teil in der Absicht gewisser Schiffahrtsländer, den nationalen Handelsrayon vor Rückkehr normaler Verhältnisse so weit wie möglich auszudehnen, um den während des Krieges neuentstandenen oder stark aufgeblähten Industrien zusätzliche Absatzgebiete für ihre Produkte zu verschaffen. So bauten sich z. B. die Vereinigten Staaten unter Einsatz ihrer neu entstandenen Regierungsflotte ein die ganze Welt umspannendes Liniennetz auf, das den Anteil der amerikanischen Linienschiffahrt an der Gesamttonnage von 20 % vor dem Kriege auf nahezu 80 % (!) im Jahre 1921 erhöhte.

Wenn auch während der Nachkriegskrise dieser überdimensionierte Tonnagepark wieder auf ein dem Transportanfall entsprechendes Aus-

¹⁰² Meeker Royal: History of shipping subsidies, Diss. New York 1905, S. 210.

¹⁰³ Vgl. auch Holzer Erich: Die Wettbewerbslage der deutschen und amerikanischen Schiffahrt auf dem Nordatlantik, Jena 1931, S. 9 ff.

¹⁰⁴ Im Verlaufe der Weltwirtschaftskrise scheint dieses Verhältnis allerdings eine vorübergehende Rückbildung erfahren zu haben, da Lohse den Anteil der Trampschiffahrt 1933 wiederum auf 34 % (!) berechnet (Lohse, a. a. O., S. 45).

maß reduziert werden mußte, so hatte diese Operation doch einen starken Aufschwung des amerikanischen Seewesens zur Folge¹⁰⁵. — Außer in den Vereinigten Staaten versuchte man auch in den hochsubventionierenden Ländern Japan und Italien die Liniennetze zu verdichten. Japan konnte sich bereits während des Krieges auf denjenigen Verkehrsstrecken des Indischen und Stillen Ozeans festsetzen, auf denen Großbritannien infolge Schiffsraum mangels seine Dienste hatte eingehen lassen. Der Linienverkehr zwischen Japan und Indien, der sich z. B. noch um die Jahrhundertwende zu annähernd 100 % unter britischer Flagge vollzog, ging im Jahre 1934 bereits zu drei Vierteln unter japanischer Flagge von statten¹⁰⁶. Neue italienische Linien wurden nach Nordbrasilien, dem Persischen Golf und nach Südafrika eingerichtet, und die bisher bestehenden Dienste nach Amerika und Ägypten, Indien und China durch Einstellung moderner, großer Schnellschiffe den internationalen Wettbewerbsbedingungen angepaßt. — Im Verlaufe der Zwanziger Jahre setzten Deutschland und Großbritannien zwar alles daran, die während des Weltkriegs verlorenen Positionen wiederum zurückzugewinnen; sie lieferten sich, zusammen mit Frankreich und Italien, vor allem in der Nordatlantikkfahrt erbitterte Kämpfe.

Die Tendenz, neue Wirtschaftsbeziehungen nach allen möglichen Ländern und Gebieten der Erde aufzunehmen, zeigte sich nicht zuletzt auch bei den aufkommenden Kleinstaaten, die sich von einem mit staatlichen Mitteln propagierten Aufbau regulärer Liniendienste eine Verbesserung ihrer weltwirtschaftlichen Stellung versprachen. So nahm z. B. das im Versailler Frieden neuerstandene Schiffahrtsland Polen von seinem mit staatlichen Mitteln stark ausgebauten Hafen Gdingen aus den Linienverkehr nach den verschiedensten Überseegebieten auf und erreichte trotz des relativ geringen Güteranfalls resp. der geringen Passagierfrequenz eine bedeutende Belebung der wechselseitigen Handelsbeziehungen¹⁰⁷. Im Jahre 1934 unterhielt Polen bereits 43 Liniendienste nach allen wichtigen Häfen Europas, der Länder von Zentral-, Nord- und Südamerika und Australien und konnte dieses Netz in der Folge, allerdings nur unter Aufwendung umfangreichster Staatsmittel, noch weiter ausdehnen¹⁰⁸. — Eine ähnliche Entwicklungstendenz, wenn auch nicht so stürmisch, läßt sich bei einigen südamerikanischen Staaten fest-

¹⁰⁵ Löhrl Hermann: USA, Schifffahrt und Schifffahrtspolitik seit dem Weltkrieg, Hamburg 1938, S. 58.

¹⁰⁶ Aubert Jacques: L'Aide de l'Etat à la marine marchande, Diss. Paris 1939, S. 50.

¹⁰⁷ Diese Belebung soll allerdings nach Szczur (vgl. Fußnote 108) in keinem Verhältnis zu dem getätigten Staatsaufwand gestanden haben, da die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für einen wechselseitigen Austauschverkehr bei den Ländern, mit denen Polen den Seehandel aufnahm, in den meisten Fällen gar nicht gegeben waren.

¹⁰⁸ Szczur Feliks: Die Seeschifffahrt Polens seit der Neugründung des polnischen Staates, Diss. Frybourg 1935, S. 77.

stellen, die vor allem eine Verbesserung ihrer Linienverbindungen mit Europa und den Vereinigten Staaten anstrebten.

5. Die Unabhängigkeit von den Transportleistungen fremder Flaggen

In der Richtung, den Anteil der nationalen Flagge am heimischen Seeverkehr zu erhöhen, liegt auch das Bestreben der meisten Schiffahrtsländer, eine wenn möglich vollständige Unabhängigkeit von den Transportleistungen fremder Flaggen zu erreichen. Diese wirtschaftliche Zielsetzung, welche besonders während der merkantilistischen Ära die Schiffahrtspolitik der einzelnen seefahrenden Nationen beherrschte, trat im 20. Jahrhundert erneut in den Mittelpunkt der staatlichen Interventions-tätigkeit, wobei man sich von der List'schen Maxime leiten ließ, daß eine „Nation ohne (entwickelte) Schiffahrt ein Vogel ohne Flügel“¹⁰⁹ sei:

„Jedes Volk, dessen Land an das Weltmeer grenzt und das Übersee-verkehr treibt, hat das natürliche Bestreben, einen möglichst großen Teil dieses Überseeverkehrs mit eigenen Schiffen und unter eigener Flagge zu befördern“.¹¹⁰ „Die Geschichte lehrt auch, daß die Länder mit den größten Handelsflotten stets die wirtschaftlich stärksten sind“.

Mit der Schaffung einer den wirtschaftsstrukturellen Verhältnissen des Landes angepaßten Handelsflotte resp. mit dem Ausbau der eigenen Verkehrslinien zur See soll dem nationalen Außenhandel (in quantita-tiver und qualitativer Hinsicht) derjenige Tonnageraum zur Verfügung gestellt werden, welcher ihm eine jederzeitige Anpassung an die Erforder-nisse der Marktlage und eine bestmögliche Unabhängigkeit von der Willkür fremder Transportleistungen und Frachttarife gewährleistet.

Die Tendenz zur Loslösung von den ausländischen Seeverkehrsdiensten in der Zwischenkriegszeit war vor allem das Ergebnis wichtiger Erfahrungen während des ersten Weltkriegs. Die gespannte Lage, welche der erste Weltkrieg mit sich brachte und die bis anhin auf fremde Trans-portleistungen angewiesenen Länder zwang, ihre Handelsflotten innert kürzester Zeit der bestehenden Ausnahmesituation anzupassen, hatte die Bedeutung einer großen und gutausgerüsteten nationalen Handels-flotte aufs Eindrücklichste vor Augen geführt¹¹². Kein Wunder war es demnach, daß viele Länder schon während des Krieges ihrer Handels-schiffahrt jede erdenkliche Hilfe zuteil werden ließen und versuchten, sich so schnell wie möglich der Willkür der ausländischen Dienstbarkeit zu entziehen.

¹⁰⁹ Murken Erich: Die großen transatlantischen Linienreederei-Verbände, Pools und Interessengemeinschaften bis zum Ausbruch des ersten Welt-kriegs, Jena 1922, S. 620.

¹¹⁰ Plötzer Alfred: Die französische Seeschiffahrt unter dem Einfluß des Weltkriegs, Diss. Berlin 1931, S. 9.

¹¹¹ Scholvin Johann: Die deutsche Schiffahrt nach Süden und Osten, Diss. Köln 1938, S. 135.

¹¹² Vgl. Deutsche Wirtschaftszeitung, Berlin, vom 1. April 1918.

Unter diesem Eindruck stand jedenfalls auch die von Präsident Wilson im Dezember 1915 vor dem amerikanischen Kongreß gehaltene Rede, in der er, angesichts der durch den Ausfall der ausländischen Versorgungsdienste in den Vereinigten Staaten bedingten Tonnagemisere, die folgenschwere Forderung vertrat, man solle die nationale Handelsflotte unverzüglich unter Staatskontrolle stellen und den fehlenden Schiffsraum auf dem Wege eines kontrollierten Bauprogramms beschaffen ¹¹³:

„It is a high time, we reparaire our mistake and resume our commercial independence on the seas.. For it is a question of independence. If other nations go to war or seek to hamper each other's commerce, our merchants, it seems, are at their mercy, to do with as they please. We must use their ships and use them as they determine. We have not ships enough of our own. We cannot handle our own commerce on the seas. Our independence is provincial and is only on land and within our own borders!“

In der Nachkriegszeit fand dieses Streben nach Unabhängigkeit vor allem darin seinen Ausdruck, daß verschiedene Länder den Versuch unternahmen, nicht nur die während des Krieges verloren gegangenen Positionen wieder zurückzuerobern, sondern sich, wenn möglich, noch in andern, bisher von fremden Flaggen befahrenen Routen festzusetzen. Dieser Prozeß äußerte sich in einer zunehmenden Infiltration des Staates in das Reedereigeschäft und als direkte Folge davon in einer neulichen Verschärfung des Wettbewerbs auf den Weltmeeren.

6. Die Erhaltung eines für ein Land unbedingt notwendigen Wirtschaftszweiges

Ein weiterer führender Gedanke bei der Propagierung protektionistischer Schiffsahrtsmaßnahmen verkörpert das Argument, daß eine hochentwickelte bzw. aufwärtsstrebende Volkswirtschaft zu ihrem Bestand und ihrer gesunden Fortentwicklung einer gutausgerüsteten, den nationalen Erfordernissen entsprechenden Handelsflotte bedarf. Diese Motivierung knüpft an die unwiderlegbare Tatsache an, daß eine Handelsflotte für ein Schiffsahrtsland eine wichtige Schlüsselposition einnimmt, mit der Handel und Industrie d. h. schlechthin der ganze Wirtschaftsapparat aufs engste verbunden sind.

„Shipping is pecuiary a key industry, in the sense, that its activities are inextricably linked with those of commerce and industry as a whole. Any serious shortage of carrying power must affect automatically every industry dependent on imported materials for oversea markets. Conversely, any considerable fluctuations in the demand for products of such industries will inevitably be reflected in the freight markets“ ¹¹⁴.

¹¹³ Zeis Paul Maxwell: American shipping policy, London 1938, S. 89.

¹¹⁴ Fayle C. Ernest: The war and the shipping industry, London 1927, Vorwort S. XII.

Eine Volkswirtschaft, welche sich in aufsteigender Entwicklung befindet, bedarf eines gut ausgebauten und organisierten Verkehrswesens, um diesen Entwicklungsprozeß erfolgreich und vor allem reibungslos durchführen zu können. Fehlt ein solches Verkehrssystem, so ist eine Erhöhung der Produktion über den Umfang der Bedarfsdeckung der umliegenden Landschaft insofern ausgeschlossen, als eine Belieferung an sich vorhandener, aber entfernt gelegener Absatzgebiete, in Anbetracht der allzu hohen Transportkosten nicht mehr möglich ist.

„Jede Erleichterung des Verkehrs und jede Verbesserung der Verkehrsmittel hat infolge der Verkürzung der geographischen Distanzen eine Ausweitung der wirtschaftlichen Beziehungen der betroffenen Gebiete und damit einen Aufschwung ihrer Wirtschaften zur Folge. *Ein hoch entwickeltes Verkehrswesen ist (somit) einer der größten Hebel des Nationalwohlstandes und der Zivilisation mit allen ihren Verzweigungen*“ ¹¹⁵.

Auf diese wichtige Tatsache wurde z. B. beim Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte immer wieder mit Nachdruck hingewiesen, war man sich doch bewußt, daß der zukünftige Anteil Deutschlands an der Weltwirtschaft zu einem wesentlichen Teil von der Größe und Qualität der deutschen Handelsflotte abhängen mußte. Infolgedessen wurden auch keine Opfer gescheut, dieses volkswirtschaftlich so bedeutsame Ziel so rasch wie möglich zu erreichen und die ehemalige Vormachtstellung des deutschen Reeders in der Weltschifffahrt wieder herzustellen.

Nebst der zentralen verkehrspolitischen Funktion der Seeschifffahrt im volks- und weltwirtschaftlichen Austauschprozeß sind es im Speziellen aber auch sozialpolitische Überlegungen, welche Schifffahrt und Schiffbau zum Gegenstand staatsprotektionistischer Maßnahmen werden lassen können. Die starke Verflechtung dieser Transportindustrie im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozeß und die anteilmäßige Stellung der Seeschifffahrt am Beschäftigungsvolumen der nationalen Bevölkerung, bringen es schon mit sich, daß dieser Wirtschaftszweig in seiner Entwicklung nicht sich selbst überlassen bleiben darf. Dies gilt besonders für Länder, bei denen die Seeschifffahrt eine zentrale Schlüsselposition im volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß einnimmt, sodaß sich Schwankungen in der Konjunkturlage dieses Wirtschaftszweiges automatisch auf alle übrigen Wirtschaftszweige übertragen.

Die starke, meist geographisch bedingte Gebundenheit gewisser Völker an Seehandel und Fischerei hat z. B. Pantlen im Zusammenhang mit der Frage des Wiederaufbaues der deutschen Handelsflotte untersucht und ist dabei zu folgenden interessanten Ergebnissen gekommen ¹¹⁶: Was den anteilmäßigen Beschäftigungsgrad der Bevölkerung an der nationa-

¹¹⁵ Priester Hans: Der Wiederaufbau der deutschen Handelsschifffahrt, Berlin 1926, S. 1.

¹¹⁶ Pantlen Hermann: Der Wiedereintritt Deutschlands in die Weltschifffahrt, Berlin und Leipzig 1927, S. 8.

len Seeschifffahrt betrifft, steht erwartungsgemäß Norwegen an der Spitze, weitab gefolgt von Großbritannien und den andern Schiffahrtsländern. Im Jahre 1926 z. B. entfielen in Norwegen auf 1000 Einwohner noch 1001 BRT Schiffsraum. Großbritannien als zweite „Weltschiffahrt-nation“ konnte demgegenüber „nur“ 499 BRT auf die entsprechende Einwohnerzahl vereinigen, was etwas erstaunlich anmutet, wenn man bedenkt, welch führende Stellung im Welthandel die britische Handelschifffahrt selbst in der Zwischenkriegszeit noch einnahm. In einigem Abstand folgten dann die stark industrialisierten Schiffahrtsländer, so die Niederlande mit 344 BRT/1000 E., Dänemark 307, Schweden 214, USA 130, Frankreich 85, Italien 78, Spanien 52 und Deutschland mit nur 49 BRT/1000 E. Diese Ziffern zeigen jedenfalls die eminente Bedeutung der Seeschifffahrt im volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß auf. Für Norwegen z. B. würde die Stilllegung der nationalen Handelsflotte eine mutmaßliche Arbeitslosigkeit von über 50 % aller Erwerbstätigen zur Folge haben, weshalb der Staat natürlich sein größtes Interesse hat, eine derartige Entwicklung überhaupt nicht aufkommen zu lassen.

An diese vorwiegend wirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen, welche die Erhaltung der Seeschifffahrt als einen für ein Land unbedingt notwendigen Wirtschaftszweig zu rechtfertigen suchen, schließen sich in der Regel noch rein staatspolitische Argumente an, denen im Wesentlichen dieselben Motive zugrunde liegen. Nach ihnen bedarf z. B. ein entwickelter Staat mit modernen außenpolitischen Grundsätzen im Interesse seiner Exportindustrien und zur Wahrung des erreichten Wohlstands einer gutausgerüsteten, großen und schlagkräftigen Handels- (und Kriegs-) Marine, die jederzeit in der Lage ist, entsprechend den jeweiligen Erfordernissen des Landes, ihren Einfluß in der gewünschten Richtung geltend zu machen. Aus dieser Argumentation heraus hat sich mit der Zeit die These entwickelt, daß die Handelsflotte in ihrer Funktion als Dienerin des Landes in Zeiten der Bedrängnis auch das Recht für sich in Anspruch nehmen darf, die Unterstützung des Staates anzufordern, und zwar sowohl in rein wirtschaftlicher Hinsicht, d. h. im Wettbewerb mit fremden Flotten, als auch im extrem-militärischen Sinne, d. h. im Falle einer Verteidigung des Landes gegen Aggression (Reservekriegsmarine).

„L'importance des services maintenues tout au point de vue générale qu'au point de vue de l'appui financier de l'Etat et (sans doute) telle que l'Etat est nécessairement amené à y participer d'une façon ou d'une autre“! 117

Die Forderung nach einer Erhaltung von Schiffahrt und Schiffbau bzw. die Eingliederung dieser Forderung in den Rahmen einer nationalistischen Schiffahrtspolitik ist in der Zwischenkriegszeit vor allem von den Großmächten mit Vehemenz vertreten worden. So bedeutete z. B. die Sanierung der französischen Großreederei „Compagnie Générale

117 Fabry Georges: De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime, Diss. Paris 1934, S. 66.

Transatlantique“ nichts anderes als eine Stützungsaktion des Staates zu Gunsten einer für das Land unentbehrlichen Schiffahrtsgesellschaft. Die Beibehaltung des Statuts einer privaten (lies: halbstaatlichen) Reederei bildete dabei bloß eine Formsache, da das Unternehmen durch seine straffe kontraktliche Bindung an den Staat seine Selbständigkeit ohnehin schon längst verloren hatte. — Ähnliche Motive dürften auch den verschiedenen staatlichen Sanierungsoperationen in Deutschland (Großschiffahrt Hapag-Lloyd), in Italien (Sammelprogramm der nationalen Linienschiffahrt), den Vereinigten Staaten und Japan zugrunde gelegen haben. Sie alle dienten der Erhaltung oder Förderung eines für das Funktionieren des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses unentbehrlichen Wirtschaftszweiges.

7. Die Verbilligung der Seefrachten im Sinne einer Förderung der Ausfuhr

Die Verbilligung der Seefrachten mit dem Zwecke einer Stimulierung des Exporthandels ist ein Ziel der modernen Subventionspolitik, das seiner folgeschweren Auswirkungen auf die Rentabilitätslage der Weltseeschiffahrt wegen nur in den seltensten Fällen zur Durchführung gelangt.

„Dem weitaus größten Teil der Schiffahrtssubventionen liegt nämlich die Absicht fern, Einfluß auf die Höhe der Seefrachten zu nehmen. Mögen sie aus volkswirtschaftlichen oder außenwirtschaftlichen Gründen gegeben sein, sie erstreben meist nur eine bestimmte Menge und Güte von nationaler Tonnage. Sie gehen von einem bestimmten Seefrachtenniveau als gegebene Größe aus und setzen dort ein, wo eine normale Rentabilität ohne Staatsmittel nicht zu erreichen ist“¹¹⁸.

Sieht man von den Fällen ab, wo Schiffahrtssubventionen eine Frachten-senkung bewirken, ohne daß dies in der Absicht des Subventionsgebers gelegen hätte — Absicht und Wirkung liegen ja in der Subventionspolitik öfters auseinander —, so kann diese Argumentation von Siegert wohl als richtig angenommen werden. In der Tat liegt der Nachteil derartiger Subventionen stets darin, daß sie die unter Grenzproduktivität abgedrängten Konkurrenzunternehmen zu entsprechenden Gegenmaßnahmen anregen und diese geradezu zwingen, ihre Raten ebenfalls abzusenken, wollten sie ihres bisherigen Anteils am Transportvolumen nicht verlustig gehen. Sie führen somit früher oder später einen Ausgleich auf niederem Niveau herbei, wodurch sie in ihrer Wirkung illusorisch werden¹¹⁹. Die Verbilligungssubventionen können zudem auch nur dann eine ihrem Zweck entsprechende Wirkung ausüben, wenn die Frachtratensenkungen soweit durchgeführt werden, daß sie auch tatsäch-

¹¹⁸ Siegert, a. a. O., S. 60.

¹¹⁹ In diesem Falle kann man wohl mit Francis W. Hirst sagen: „Protection for all is protection for none, and protection for some is an injustice to all!“ (Hirst Francis W.: Safeguarding and protection in Great Britain and the United States, London 1927, S. 77.)

lich eine Steigerung des Transportvolumens nach sich ziehen. Sind jedoch die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für einen wechselseitigen Austausch schon von vornherein nicht gegeben, so vermögen selbst die umfangreichsten Verbilligungssubventionen keine handelsfördernde Wirkung auszulösen.

Es stellt sich nun die Frage, welchen staatsprotektionistischen Interventionen in der Weltseeschifffahrt während der zu behandelnden Periode eine bewußt ratensenkende Wirkung zuerkannt werden kann. Da eine derartige Schifffahrtspolitik zweifellos in scharfem Widerspruch zu den Grundsätzen des Freihandels stehen mußte, ist es verständlich, daß die meisten Länder entweder von vornherein auf die Durchführung derartiger Maßnahmen verzichteten oder diese dann jedenfalls so verschleierten, daß sie als exportstimulierende Protektivbeihilfen nicht mehr zu erkennen waren. Immerhin gibt es einige wenige Fälle, in denen der ausfuhrfördernde Charakter staatlicher Protektivmaßnahmen — wenn auch nur im Zusammenhange mit andern Zielsetzungen — mit ziemlicher Sicherheit angenommen werden kann. So läßt z. B. die Tatsache, daß die während des ersten Weltkriegs geschaffenen Staatsflotten mitunter im Hinblick auf eine Belebung der außenwirtschaftlichen Beziehungen zum Einsatz gelangten, die Vermutung zu, daß diese Verbände, infolge ihrer beinahe vollständigen Unabhängigkeit von finanziellen Mitteln (Rückgriff auf die Staatskasse!) das erstrebte Ziel u. a. auch auf dem Wege von Frachtratenreduktionen zu erreichen suchten. Eine typisch ausfuhrfördernde Wirkung lag z. B. nachgewiesenermaßen bei den Staatsflotten von Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten vor, deren Friedensfunktion eindeutig in einer Rentabilisierung unwirtschaftlicher Linien bestand ¹²⁰.

Ähnliches wie für die Staatsschifffahrt kann auch für die Bau- und Betriebssubventionen gesagt werden, die wohl als hauptsächlichste Staatsbeihilfemittel für Verbilligungsaktionen in Frage kamen. Eine bewußt ratensenkende Wirkung mit dem Zweck einer Stimulierung der Ausfuhr darf noch am ehesten bei denjenigen Ländern vermutet werden, die infolge ihrer kostenbedingten Benachteiligung im Wettbewerb auf den Weltmeeren diesen Einnahmeausfall durch Verbilligungssubventionen wettzumachen trachteten. So unternahmen z. B. die Vereinigten Staaten im Rahmen ihrer „Merchant Marine Act“ vom Jahre 1928 den Versuch, die Kostenparität ihrer Linienschifffahrt mit Hilfe von Post- und Betriebssubventionen herzustellen. Da jedoch die Zuschüsse von Anbeginn an weit über den erstrebten Ausgleich hinweggingen, bewirkten sie schließlich ein eigentliches Frachtdumping, das das betroffene Ausland zu berechtigten Einsprachen veranlaßte ¹²¹.

¹²⁰ Lohse Franz: Die Entwicklung der Trampschifffahrt in der Nachkriegszeit, Diss. Kiel 1934, S. 34.

¹²¹ Graduate school of business administration: The use and the disposition of ships and shipyards at the end of world war II, Washington 1945, S. 299.

Ähnliche, wenn auch nur im Einzelfalle nachweisbare Beispiele lassen sich auch für Frankreich und Italien aufzeigen, während bei den übrigen Großschiffahrtsländern das Moment der Transportverbilligung eher in den Hintergrund trat¹²². Die frachtratenverbilligende Tendenz gewisser Staatsbeihilfen ist übrigens durch die Schiffahrtsverbände und ihre monopolistische Zweckrichtung weitgehend aufgefangen worden.

8. Die Förderung des Passagierverkehrs

Die Verbilligung der Frachttarife — wie wir sie eben behandelt haben — muß sich nun aber nicht unbedingt nur auf eine Förderung der Ausfuhr beschränken. Sie kann auch über den rein warenmäßigen Verkehr hinausgehen und die Förderung des Passagierverkehrs zum Ziele haben. In diesem Falle treten dann allerdings neben der Frage der Tarifgestaltung noch eine Reihe anderer Momente in den Vordergrund, die zwar teilweise schon beim Güterverkehr eine gewisse Rolle spielen, in der Passagierschiffahrt aber zu entscheidender Bedeutung aufrücken.

Geschwindigkeit (Reisedauer), Komfort, Häufigkeit der Abfahrten, anzulaufende Häfen, Zubringerdienste u. a. m. sind z. B. alles Faktoren, die auf die Kostengestaltung der mit der Durchführung dieser Passagierschiffdienste betrauten Unternehmungen einen bedeutenden Einfluß haben und demzufolge auch die Tariflage und die Passagierfrequenz bestimmen. Den staatlichen Beihilfen kommt in diesem Falle die Aufgabe zu, eine Angleichung der erwähnten Kostenfaktoren an die Erfordernisse des modernen Passagierverkehrs zu gewährleisten, ohne durch wesentliche Tarifierhöhungen den Passagierstrom auf Konkurrenzgesellschaften abzulenken. Mit andern Worten: Die Subventionen haben eine fiktive Kostensenkung durchzuführen, die im Tarifniveau in der Weise ihren Niederschlag findet, daß die Dienstleistungen den Passagieren zu einem Preis zur Verfügung gestellt werden, der den Marktpreis für derartige „qualitative“ Transporte unterschreitet.

Nun haben sich gerade im Passagierverkehr der Zwischenkriegszeit gegenüber der Zeitperiode vor dem ersten Weltkrieg beträchtliche Wandlungen vollzogen, die insbesondere in der Passage über den Nordatlantik, dem Hauptkampffeld des internationalen Wettbewerbs zur See zu höchst unerfreulichen Erscheinungen führten. Die Hauptstütze des Passagiergeschäfts in diesem Raume bildete vor dem Kriege der Auswanderverkehr zwischen Europa und Nordamerika. Dieser Strom von Emigranten, der um die Jahrhundertwende noch über eine Million Menschen jährlich erfaßte, kam durch die scharfe Einwanderungsgesetzgebung gewisser Länder in der Zwischenkriegszeit fast vollständig zum Erliegen, wodurch natürlich die Passagierschiffahrt aufs Empfindlichste getroffen wurde.

¹²² Für Deutschland könnte zwar der Fall der Schichau-Werft in Danzig-Elbing erwähnt werden, die auf Grund umfangreicher Staatsbeihilfen in der Lage war, Neubautonnage zu Dumpingpreisen zu exportieren.

Konnten z. B. im Jahre 1913 in den Vereinigten Staaten und Kanada zusammen noch etwa 1,3 Mill. Einwanderer registriert werden, so schrumpfte dieser Strom in den ersten Nachkriegsjahren auf 500—600000 Seelen zusammen, um dann selbst in den „besten“ Jahren die Quote von 300 000 Personen nicht mehr zu überschreiten¹²³. Die Zeitperiode unmittelbar vor Ausbruch des zweiten Weltkriegs brachte noch eine weitere Drosselung der Einwanderung, sodaß schließlich nur noch etwa 35 000 Menschen die neue Welt betraten, d. h. weniger als der Strom der Rückwanderer ausmachte. Ganz ähnlich verhielt es sich auch im Verkehr mit Südamerika: Argentinien und Brasilien, die vor dem Krieg noch jährlich rund eine halbe Million Einwanderer aufnehmen konnten, gewährten im Verlaufe der Dreissiger Jahre nur noch ungefähr 50—80 000 Personen Einlaß. Einzig und allein Palästina war es vergönnt, in dieser Zeitperiode zunehmende Immigrationsquoten zu registrieren¹²⁴. — Diese Erstarrung der großen Wanderungsbewegungen von Europa nach Amerika und Australien, welche noch die Zeit der wachsenden kapitalistischen Entwicklung charakterisierten, war zweifellos eine direkte Folge der Nationalisierungstendenzen und der gegenseitigen Abschließungspolitik der Völker im Anschluß an den ersten Weltkrieg.

**Überseeische Einwanderung wichtiger Immigrationsländer
(inkl. Rückwanderer) in 1000 Personen¹²⁴**

Länder:	Eu. A ¹⁾	1913	1920	1922	1924	1926	1928	1930	1932	1934	1936
USA	A	1056	572	281	135	182	170	131	19	24	30
Kanada	A	251	97	45	108	115	137	79	7	6	7
Argentinien ²⁾	A	319 ³⁾	87	129	160	135	129	124	38	28	36
Brasilien	A ⁴⁾	172 ⁵⁾	—	67	98	118	77	67	35	46	13
Chile		—	—	—	—	13	11	18	8	8	10
Uruguay ⁶⁾		13 ⁷⁾	—	8 ⁸⁾	—	19	23	22	6	4	5
Australien ⁹⁾	Eu. A	—	85	93	104	59	48	18	10	12	13
Südafrika	Eu. A	—	22	13	16	7	7	6	3	5	11
Palästina	A	—	7	9	17	14	3	6	11	48	32

¹⁾ E = Einheimische, A = Ausländer. ²⁾ Passagiere 2. und 3. Klasse. ³⁾ 1912. ⁴⁾ bis 1925 Einheimische und Ausländer. ⁵⁾ 1912. ⁶⁾ Ab 1931 ohne Einwanderer aus Argentinien und Brasilien. ⁷⁾ 1911. ⁸⁾ 1921. ⁹⁾ Ab 1925 nur diejenigen Einwanderer, die zum ersten Male zu einem dauernden Aufenthalt ins Land kamen.

Eine der Rückbildung im Auswandererverkehr parallellaufende Entwicklung zeichnete sich übrigens auch auf dem Gebiete des Tourismus und des Geschäftsverkehrs ab, wo sich gegenüber der Vorkriegszeit eine Frequenzbaisse von über 50 % ergab. Noch im Jahre 1913 konnten im Gesamtverkehr der Nordatlantischen Route, d. h. im Verkehr in westlicher und östlicher Richtung rund $2\frac{1}{2}$ Mill. Passagiere befördert werden, während diese Ziffer in der Zwischenkriegszeit auf 1 Mill.

¹²³ In den Vereinigten Staaten bildeten die „Dillingham Immigration Bill“ vom Februar 1921 und die „Reed Bill“ vom Mai 1924 die scharfen Einwanderungsbeschränkungen. Nach ersterer wurde die Immigrationsquote abrupt auf 3 % der Quote von 1910, d. h. auf 357 800 Individuen herabgesetzt, nach der „Reed Bill“ sogar auf nurmehr 161 900 Seelen pro Jahr.

¹²⁴ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 90, nach dem Statistischen Jahrbuch des Deutschen Reiches.

Personen zurückging, wobei auch hier wiederum die Vereinigten Staaten die größten Einbußen zu verzeichnen hatten ¹²⁵.

Dieser grundsätzliche Wandel im Passagiergeschäft mußte natürlich die ursprünglich ausgeglichene Wettbewerbskonstellation in diesem Teilschiffahrtszweig völlig auf den Kopf stellen. Einmal äußerte sich der rückläufige Passagierverkehr in einem kontinuierlichen Absinken der Passageeinnahmen. Diese Entwicklung wurde noch dadurch verschärft, daß ein großer Teil der schon vor dem Kriege überdimensionierten und veralteten Fahrgasttonnage in die Nachkriegszeit hinübergerettet werden konnte und nun auf den Wiedereinsatz auf den ehemals befahrenen Routen wartete. Im Weiteren vollzog sich während dieser Zeit auch eine völlige Umschichtung im Reisepublikum, die die Reedereien zwang, sowohl die technische Ausstattung der Schiffe, als auch die Gliederung der Klassen abzuändern und den neuen Verhältnissen anzupassen. Zweifellos bildeten diese Umstände die besten Voraussetzungen für eine intensive staatliche Interventionstätigkeit. Da die Passagierschiffahrt zudem die Beförderung der Post und des hochwertigen Stückgutanfalls zu besorgen hatte und somit auf Grund ihrer technischen Vorzüge eine eigentliche Eliteposition innerhalb der Weltschiffahrt einnahm, war es verständlich, daß man in ihr mit der Zeit gewissermaßen den Träger sämtlicher außenpolitischen Interessen einer Nation erblickte und sie natürlich den öffentlich-rechtlichen Willensäußerungen in weitestem Maße zugänglich machte. Im Rahmen des staatlichen Protektionismus in der Zwischenkriegszeit nahm sie in der Tat eine Sonderstellung ein, die sowohl hinsichtlich des Umfangs der zur Ausschüttung gebrachten Subventionen, als auch der damit erzielten Wirkung von keinem andern Schiffahrtszweig übertroffen wurde.

Die privilegierte Rolle der Passagierschiffahrt im modernen Seewesen und die hohe Kapitalintensität, welche diesen Schiffahrtszweig kennzeichnen, bringen es mit sich, daß die staatlichen Interventionen auf diesem Gebiete vorerst einmal die Gestaltung der Rentabilitätsstruktur zum Ziele haben. Sie erstreben einen Ausgleich der von Umlaufgeschwindigkeit und Frequenz bzw. Fracht- und Postanfall bestimmten Betriebserträgen mit den aus den umfangreichen Investitionen auflaufenden Gesteungskosten. Darüber hinaus bezwecken sie aber auch die Vergütung der aus der Erfüllung der Kontraktverpflichtungen auflaufenden Kosten bzw. die staatlicherseits vorgenommene Werteinschätzung dieser Dienstleistungen. Was diesen letzteren Punkt anbetrifft, so ist natürlich der Umfang der staatlichen Zuschüsse stets starken Schwankungen unterworfen und erreicht nicht selten Ausmaße, die zu den effektiven Leistungen in keinem Verhältnis mehr stehen.

Die Subventionstypen, welche in der Zwischenkriegszeit mit dem Zwecke einer Förderung des Passagierverkehrs zur Ausschüttung gelangten, waren vor allem Bau- und Postsubventionen, dann aber auch Betriebs- und Kolonialsubventionen, sowie Privilegien und Vergünsti-

¹²⁵ Lohse, a. a. O., S. 21.

gungen verschiedenster Art. Ein besonderer Typus merkantilistisch-diskriminatorischer Beihilfe stellte der gesetzliche Vorbehalt des Auswandererverkehrs zu Gunsten der nationalen Flagge dar, eine Maßnahme, die ihres abnormen Charakters wegen allerdings nur in den seltensten Fällen zur Durchführung gelangte ¹²⁶.

9. Die Rentabilisierung unrentabler Verkehrsrelationen

Allen Motiven voran steht besonders bei jungen Schiffahrtsländern das eifrige Bestreben, zu allen möglichen volkswirtschaftlich wichtigen Gebieten und Ländern eigene, nationale Seendienste bestimmter Intensität aufzunehmen und mit diesen in wechselseitige Handelsbeziehungen zu treten. Den staatlichen Subventionen kommt in diesem Falle die Funktion zu, die anfänglich noch nicht vorhandene Rentabilität dieser neuen Linien sicherzustellen und den mit der Durchführung dieser Relationen betrauten Schiffahrtsgesellschaften solange beizustehen, bis der steigende Güteranfall bzw. die zunehmende Passagierfrequenz diese Beihilfen automatisch überflüssig machen. Primäre Bedingung für das Gelingen solcher Protektivinterventionen ist aber, wie wir feststellen konnten, das Vorhandensein der politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für den erstrebten wechselseitigen Austausch. Liegen diese vor und wirken sich die Subventionen in der Richtung einer Frachtratenbaisse aus, so werden die neu aufgenommenen Relationen eine natürliche Rentabilisierung erfahren, die in einem kontinuierlichen Anstieg des Transportvolumens und in einem vermehrten Passagierzustrom ihren Ausdruck findet.

Ähnlich in ihrer Wirkung, jedoch anders in ihrem Entstehen und Auftreten, sind die staatlichen Protektivinterventionen zu beurteilen, die einer krisenbedingten Rentabilisierung von Schiffahrtsrelationen zugrunde liegen. Hier handelt es sich dann nicht mehr um ein Erziehungsphänomen, sondern um die „Erhaltung“ eines bereits vorhandenen Verkehrsumfanges, dessen Wirtschaftlichkeit — sagen wir — infolge einer konjunkturbedingten Geschäftsflaute vorübergehend in Frage steht. Die Aufgabe der Subventionen besteht in diesem Falle darin, die nationale Handelsflotte vor der ausländischen Konkurrenz zu schützen und ihr den bisher innegehabten Anteil am Seeverkehr weiter beizubehalten.

Die ökonomische Wirkung der Rentabilisierungssubventionen ist jedenfalls stets eine doppelte. Sie ermöglichen einmal den Schiffahrtsunternehmungen, ihre Selbstkosten zu senken, die angesichts des noch ungenügenden (bzw. rückläufigen) Transportanfalls und der noch nicht ausreichenden (bzw. sinkenden) Fahrpreiseinnahmen die Betriebserträge zu übersteigen suchen. Darüber hinaus setzen sie die Gesellschaften in die Lage, den konkurrierenden Unternehmungen durch einen Druck auf die Frachtraten den Transportanfall zu entreißen und sich auf diese Weise mittelbar zu „sanieren“. In beiden Fällen ist aber ihre Wirkung vom weltwirtschaftlichen Standpunkt aus insofern negativ, als sie nicht

¹²⁶ Vgl. dazu de Vries, a. a. O., S. 48.

nur zusätzliche Grenztonnage schaffen, sondern auf Grund der Frachtratenbaisse die betroffenen Unternehmungen zu entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen anregen, die den Wert der Primärsubventionen früher oder später wieder aufheben. In volkswirtschaftlicher Hinsicht bedeuten sie allerdings ein wichtiges wirtschaftspolitisches Förderungsmittel: Sie halten nicht nur den Beschäftigungsgrad in Schifffahrt und Schiffbau hoch, sondern sie versuchen vor allem auch die wirtschaftlichen Beziehungen in Gang zu bringen (bzw. zu wahren), die für eine erfolgreiche Absatztätigkeit nationaler Exportindustrien im Ausland die unentbehrliche Voraussetzung bilden.

Die Rentabilisierung von Verkehrsrelationen wird dann zu einem besondern Problem, wenn es sich um das Einfahren von Kontraktlinien handelt, deren vertraglich vereinbarte Durchführung unabhängig von den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten vor sich zu gehen hat. In diesem Falle kommt dann den staatlichen Beihilfen die Funktion zu, die dem Unternehmer auf Grund von Konjunktureinflüssen erwachsenden Kostendifferenzen zu begleichen.

(En effet) les conditions des services (contractuels): la fréquence et la régularité des départs qu'ils comportent, la rapidité et le confort des unités qu'il est nécessaire d'y affecter, font que pratiquement ils ne peuvent être exploités d'une façon rémunératrice. Si l'Etat tient à ce que les lignes fonctionnent dans les conditions requises il convient donc qu'il donne aux compagnies qui en assurent le fonctionnement les moyens de poursuivre leur exploitation. C'est à dire qu'il couvre le déficit d'exploitation“! ¹²⁷

Zu den Rentabilisierungssubventionen, welche in der Zwischenkriegszeit und insbesondere während der Weltwirtschaftskrise zur Ausschüttung gelangten, wird wohl der ganze Komplex mittelbarer und unmittelbarer Subventionen gezählt werden können, deren Zweckrichtung auf eine Senkung der bestehenden Kostenlage bzw. eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Schifffahrtsunternehmungen hintendierte. Dazu gehören einmal alle Post- und Betriebssubventionen, dann die zahlreichen Privilegien in der Form von Zoll-, Steuer- und Taxvergünstigungen, nicht zuletzt aber auch die verschiedenen Staatsflotten, deren Sekundär-Aufgabe ja schließlich darin bestand, unrentable Verkehrsrelationen auf Staatskosten einzufahren.

10. Die Steigerung des Beschäftigungsgrades in Schifffahrt und Schiffbau

Waren die bisher behandelten Protektivmethoden staatlicher Schifffahrtspolitik vorwiegend auf eine Gestaltung des Verkehrsleistungsumfanges nach den Erfordernissen des nationalen und internationalen Güter- und Passagierverkehrs ausgerichtet, so können die staatlichen Interventionen aber auch die Gestaltung der Seeschifffahrt selbst zum Ziele haben. In dieser Richtung liegen jedenfalls die verschiedenen

¹²⁷ Antraygues, a. a. O., S. 102.

Maßnahmen, welche eine Steigerung des Beschäftigungsgrades im nationalen Seewesen anstreben.

Wie eingangs festgestellt werden konnte, beschwor der erste Weltkrieg durch die gewaltige Aufblähung von Schifffahrt und Schiffbau eine Situation herauf, welche auch auf den Arbeitsmarkt nicht ohne Einfluß bleiben konnte. Während des ganzen Krieges und noch bis in die unmittelbare Nachkriegszeit bestand nicht nur überall ein enormer Bedarf an Tonnageraum, sondern es fehlte vor allem auch an Arbeitskräften jeder Art: Seeoffiziere, Seeleute, Werftarbeiter, Hafenarbeiter, Baufachleute usw. In verschiedenen Ländern waren diese Spannungen auf dem Arbeitsmarkt von schweren Sozialunruhen begleitet, die nur durch höchste Lohnbereitschaft von Seiten der Unternehmer, sowie auf Grund eines Appells der Regierungen an das Nationalbewußtsein der Arbeitnehmer überwunden werden konnte¹²⁸.

Diese Situation erfuhr allerdings eine schlagartige Änderung, als der Beginn der Nachkriegskrise die starke Überdimensionierung der Handelsflotten offenbarte und sich nun plötzlich eine Reduktion dieses Schiffsparks und eine Sistierung der Bautätigkeit in den Werftindustrien aufdrängte.

Mit welchen technischen und finanziellen Schwierigkeiten dieser Rückbildungsprozeß für Unternehmer und Staat verbunden war, ist zum Teil bereits aufgezeigt worden. Auf Seiten der Arbeitnehmer stellten sich nicht minder wichtige Probleme ein, als angesichts des sinkenden Transportvolumens Tonnage aufgelegt, Linien eingestellt, ja sogar begonnene Schiffsbauten abgebrochen und Aufträge annulliert werden mußten und auch in den Häfen und den mit der Seeschifffahrt indirekt verbundenen Industrien die vor kurzem noch gesuchten Arbeitskräfte entlassen und die Löhne massiv abgesenkt wurden.

Eine der Nachkriegsdepression ähnliche Entwicklung, deren Auswirkungen auf den Beschäftigungsgrad in der Seeschifffahrt allerdings noch bedeutend schwerwiegender waren, ergab sich auch während der Weltwirtschaftskrise, als der kontinuierliche Rückgang des Seehandelsvolumen eine derartige Rationalisierung des in Fahrt befindlichen Schiffsraums notwendig machte, daß die Entlassung von Tausenden Seeleuten und Werftarbeitern nicht zu umgehen war¹²⁹.

Diese folgenschweren Umstände ließen natürlich bald die berechtigte Frage aufkommen, ob nicht der Staat im Rahmen seiner Arbeitsbeschaffungsprogramme auch den Krisenerscheinungen in der Seeschifffahrt ent-

¹²⁸ Smith Joseph Russell: The influence of the great war upon shipping, New York 1919, S. 124.

¹²⁹ Eine Depression in der Seeschifffahrt (die ja bekanntlich zu den konjunkturrempfindlichsten Wirtschaftszweigen der Welt gehört) wird sich für die in dieser Branche tätigen Arbeitskräfte insofern höchst unangenehm bemerkbar machen, als sich eine Überführung dieser Leute in andere Wirtschaftszweige, in Anbetracht des spezifischen Charakters dieses Berufes in der Regel als beinahe unmöglich erweist.

gegentreten konnte, indem er den am stärksten betroffenen Unternehmungen Kredite und Subventionen zur Verfügung stellte, die diesen eine Wiederaufnahme ihrer Betriebe und eine Wiedereinstellung der entlassenen Arbeitskräfte gestatteten. Nicht zuletzt erforderte ja auch das gewaltige, in Schiffen, Werften und Hafenbauten investierte Kapital eine einigermaßen Einkommen-bildende Tätigkeit.

In der Tat entschlossen sich einige wenige Länder schon während der Krise von 1921, ihrer Handelsschifffahrt mit Notstandsüberbrückungssubventionen beizuspringen. Der Erfolg dieser Maßnahmen mußte aber schon insofern zweifelhafter Natur sein, als durch sie zwar wohl vorübergehend der Beschäftigungsgrad gehoben werden konnte, jedoch die so dringend notwendige Rationalisierung des Welttonnagebestandes — Anpassung des Angebots an die Nachfrage — erneut hinausgeschoben wurde. Konnte der Staat nämlich bei seinen internen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die investierten Gelder vom volkswirtschaftlichen Standpunkt noch einigermaßen rentabel anlegen (retroaktive Ankurbelung des Produktionsapparates!), so war ihm dies im Bereiche der internationalen Seeschifffahrt nicht möglich, da jede neu gebaute bzw. neu in Fahrt genommene Bruttoregistertonnage die bereits vorhandene krisenbedingte Überkapazität noch vergrößern und die Rentabilität des Wirtschaftszweigs weiter herabsetzen mußte. Das Gleiche galt auch für die Arbeiten in den Häfen, wo eine Verbesserung der Hafenanlagen einer Beschleunigung des Schiffskreislaufes gleichkommen mußte (schnellere Abfertigung), was jedoch wiederum eine Tonnagevermehrung und in diesem Sinne eine Verschärfung des Wettbewerbs bedeutete. — Eine Subventionierung mit dem Ziele einer Erhöhung des Beschäftigungsgrads stellt also in jedem Falle eine höchst problematische Angelegenheit dar. Obgleich zwar auf diese Weise der Wirtschaft vorübergehend einige Grenzbetriebe erhalten bleiben können, so bewirkt doch die so herbeigeführte Angebotsvermehrung einen kontinuierlichen Preis- und Tarifzerfall. Theoretisch vermag in diesem Falle höchstens noch ein konjunkturbedingtes Hineinwachsen des Seetransportvolumens in die vorhandene Tonnagekapazität den strukturellen Niedergangsprozeß aufzuhalten.

In der zu behandelnden Zwanzigjahrperiode zwischen den beiden Weltkriegen hat sich vor allem die Überdimensionierung der Werftindustrie verhängnisvoll auf den Konjunkturverlauf ausgewirkt. Aus den Berechnungen Pantlen's geht z. B. hervor, daß sich die Baukapazität der Werften in der Zeitperiode von 1914—1922 von 3,25 Mill. t im Jahre 1914 auf 7,2 Mill. t im Jahre 1922, d. h. um nahezu 130 % ausdehnte, während der Transportbedarf — von der kriegsbedingten Ausnahmeperiode abgesehen — noch im Jahre 1924 eindeutig hinter dem Bedarf von 1913 zurückstand¹³⁰. Diese Umstände brachten es natürlich mit sich, daß sich die Krisen von 1921 und 1931/33 weitaus am stärksten in der Werftindustrie bemerkbar machten, wo die Arbeitslosigkeit zeit-

¹³⁰ Pantlen a. a. O., S. 1 und Helander, a. a. O., S. 173/4.

weise derartige Ausmaße annahm, daß sich der Staat nicht mehr abseits halten konnte. Mit Hilfe von Bau-, Werft-, Abwrack- und Abwrack-Neubausubventionen, sowie Ablösungskrediten, Zinsverbilligungen und Garantien versuchte man demnach vorerst einmal die Schiffbauindustrie zu reaktivieren, um dann auf Grund weiterer Beihilfen (Betriebssubventionen, Abgabeprivilegien usw.) auch in der Schifffahrt den Beschäftigungsgrad zu heben. Von all diesen Maßnahmen haben sich aber Ends aller Ends lediglich die Abwracksubventionen von Vorteil erwiesen, da sie wenigstens für eine teilweise Liquidation der überflüssigen Alttonnage besorgt waren. — Maßnahmen, die hauptsächlich mit der Absicht einer Stimulierung der Werftindustrien und einer Erhöhung des Beschäftigungsgrads in Schifffahrt und Schiffbau zur Anwendung gelangten, waren in Deutschland: Die Staatsbeihilfen aus dem Fonds der sog. „Produktiven Erwerbslosenfürsorge“¹³¹, in Frankreich: der „Crédit Maritime“, in Großbritannien: die „Trade facilities Acts“, „Scrap and build schemes“ und die Trampschiffahrtstützungsaktionen, in Italien: das „Ciano-Dekret“, sowie die diversen, mehrmals prolongierten Abwrackprogramme, in Japan: die Abwrack-Neubausubsidien-Gesetze und in den Vereinigten Staaten: der „Construction loan fund“¹³².

11. Die Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem Ausland

Als einer der führenden Gedanken in der protektionistischen Schifffahrtspolitik der einzelnen Länder seit dem Abgang von der Freihandelsdoktrin darf wohl das Bestreben bezeichnet werden, der nationalen Seeschifffahrt auf der Basis des am billigsten produzierenden Landes die Kostenparität mit dem Ausland zu gewährleisten. Auf Grund von Preis-Kostenvergleichen für äquivalente Dienstleistungen und Produkte wird versucht, der Öffentlichkeit die ungünstige Wettbewerbsstellung der nationalen Flagge vor Augen zu führen, woraus sich dann mit der Zeit Subventionsforderungen ableiten lassen, denen der Staat auch in den meisten Fällen Rechnung trägt.

Das Argument der Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem angeblich bessergestellten Ausland war in der Zwischenkriegszeit außerordentlich verbreitet. Vor allem in Frankreich, Italien und Deutschland, insbesondere aber in den Vereinigten Staaten führte dieser Gedanke zu einer Reihe umfangreichster Protektivaktionen, die in der Folge zu starken Strukturverschiebungen und zu einer wesentlichen Verschärfung des Wettbewerbs Anlaß gaben. In das entscheidende Stadium trat diese Frage zwar erst mit den Währungsabwertungen der Dreißiger Jahre, als sich die Wettbewerbsposition der Länder mit stabiler Währung innert kürzester Zeit derart verschlechterte, daß das ökonomische Gleichgewicht in der Seeschifffahrt nur noch auf dem Wege von Staatsinterventionen erhalten werden konnte.

¹³¹ Nebst speziellen Werftsubventionen!

¹³² Vgl. dazu Schiedewitz Ernst Walter: Subventionierung von Weltschifffahrt und Weltschiffbau in den Nachkriegsjahren 1919—1930, Hamburg 1931.

Bei einem Kostenvergleich in der Seeschifffahrt stellt sich nun allerdings die Frage, ob auf der Basis von absoluten Kosten, wie sie für derartige Analysen in der Regel beigezogen werden, eine richtige Wert-einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Flaggen überhaupt durchgeführt werden kann. Tatsächlich scheinen die auch die Erlös-situation berücksichtigenden komparativen Kosten für derartige Unter-suchungen viel geeigneter zu sein, da sie in ihrer weiteren Fassung zweifellos ein besseres Bild über das tatsächlich vorhandene Kosten-gefälle abzugeben vermögen¹³³. Es besteht nämlich durchaus die Mög-lichkeit, daß nicht nur die einzelnen Kostenbestandteile (wie z. B. Mate-rialkosten, Löhne, Zins, Steuern, Soziallasten usw.) bei einer Flagge ab-solut höher liegen, als bei einer andern, sondern daß auch die Gesamt-summe der absoluten Kosten höher ist, daß aber trotzdem der Gesamt-gewinn und damit die Wettbewerbsfähigkeit bei den mit absolut höheren Kosten arbeitenden Schifffahrtsindustrien größer ist, als bei den mit geringeren Kosten arbeitenden Industrien. Man denke sich z. B. eine Handelsflotte, die auf Grund der günstigen Außenhandelsstruktur ihres Heimatlandes ihre Liniendienste nach fremden Ländern in Hin- und Rückfahrt regelmäßig durch hochwertige Frachten voll auszunützen ver-mag. Wenn hier auch ein größerer Teil der für alle Flaggen grundsätz-lich gleichhohen Seefrachten durch Unkosten beansprucht wird und so-mit die Gewinne pro Gewichtseinheit geringer sind als bei den Kon-kurrenzflaggen, so ist doch der insgesamt verbleibende Überschuß der Erlöse über die Kosten, also die Rentabilität, bedeutend höher. — Ähn-liches kann auch für die Werftindustrien ausgesagt werden, deren ab-solute Kosten — sagen wir: aus sozialgesetzgeberischen Gründen — verhältnismäßig hoch sind, deren qualitativ hochwertige Produkte und deren schnelle Arbeitsweise aber einen derartigen Auftragseingang zur Folge haben, daß die Gewinne die Überschüsse bei den mit geringeren absoluten Kosten arbeitenden Konkurrenzwerftindustrien schließlich übersteigen. — Entscheidend für die Beurteilung der Wettbewerbsfähig-keit einer Handelsflotte oder Schiffbauindustrie ist somit immer nur das Verhältnis von den Kosten zu den Erlösen der einzelnen Dienst-leistungen und Produkte, denn sie allein sind in der Lage, über das tat-sächlich vorhandene Kostengefälle genauen Aufschluß zu erteilen.

Diese Tatsache will nun allerdings nicht besagen, daß ein Vergleich einzelner Kostenpartikel — insbesondere solcher, welche mit der staat-lichen Gesetzgebung in direktem Zusammenhange stehen — nicht gleich-wohl als Ausgangspunkt für komparative Kostenberechnungen beige-zogen werden kann. Im Gegenteil¹³⁴:

„Im Rahmen eines Gesamtkosten- und -erlösvergleichs für gleichwertige Schiffsdienste (und -produkte) . . . ist eine Untersuchung der von Flagge zu Flagge verschieden hohen Beeinflussung ihrer Betriebsrechnungen durchaus sinnvoll und angebracht“.

¹³³ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 198.

¹³⁴ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 200.

Dieser Feststellung Rechnung tragend, scheint es uns jedenfalls angebracht, die Analyse auf die wichtigsten, die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Flaggen zur See beeinflussenden Kostenbestandteile auszudehnen und zu versuchen, in einem kurzgefaßten Überblick die Bedeutung dieser Faktoren für die einzelnen Schiffahrtsländer in der Zwischenkriegszeit zu eruieren.

Zu den wohl am meisten umstrittenen *Betriebskostenfaktoren* in der Seeschiffahrt gehören zweifellos die *Löhne*. Obwohl ihr Anteil an den Gesamtkosten dieses Wirtschaftszweigs verhältnismäßig gering ist¹³⁵ — die Seeschiffahrt stellt ja ein Muster kapitalintensiver Betriebe dar —, so werden sie vermutlich gerade zufolge ihres variablen Charakters nicht selten zum direkten Ausgangspunkt von Subventionsforderungen gemacht¹³⁶. Eine Untersuchung des deutschen Instituts für Konjunkturforschung über die Lohnverhältnisse zur See in der Zwischenkriegszeit läßt jedenfalls erkennen, daß auf diesem Gebiete zwischen den einzelnen Schiffahrtsländern ganz enorme Differenzen vorgeherrscht haben müssen:

Monatliche Gehälter und Löhne auf Handelsschiffen¹³⁷ verschiedener Nationen nach dem Stande vom Sommer 1936 (bzw. 1937 nach den Abwertungen von Frankreich, Italien und der Niederlande¹³⁸)

Schiffahrtsländer	Durchschnitt in RM	Deutschland = 100
Vereinigte Staaten	192,5	127,1
Niederlande	171,2 (138,7)	113,1 (91,6)
Deutschland	151,4	100
Frankreich	135,3 (79,5)	89,4 (32,5)
Großbritannien	124,0	81,9
Norwegen	117,6	77,7
Italien	112,1 (75,0)	74,0 (49,5)
Griechenland	92,1	60,8
Japan	46,3	30,6

¹³⁵ Je nach der Schiffsgröße, der Länge der zu befahrenden Routen und der Schiffsgeschwindigkeit schwankte der Lohnkostenanteil für die Linienschiffahrt Ende der Zwanziger Jahre zwischen 5,8 % in der Indienfahrt, 8,15 % in der Mittelmeerfahrt und 8,21 % in der Westküstenfahrt. Bei der Trampschiffahrt belief sich der Anteilsatz auf 15—17 %, da hier die Betriebskosten hinter den Lohnkosten stark zurücktreten (geringe Geschwindigkeiten, Massengüter an Stelle von Stückladung, kleine Besatzung!).

¹³⁶ Vgl. z. B. Frankreich: Subventionsgesetz vom 26. August 1936.

¹³⁷ Frachtschiffe von ca. 2000—5000 BRT auf großer Fahrt. Die Gehälter sind mit freier Verpflegung berechnet und beziehen sich auf den 2. Ingenieur, den Bootsmann, Heizer, Trimmer und Koch, fünf Berufstypen, die gehaltsmäßig einen angemessenen Durchschnitt der Gesamtbesatzung derartiger Handelsschiffe darstellen.

¹³⁸ Zusammengestellt nach Maritime Statistical Handbook, International Labour office, Genf 1936, im Anschluß an „Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt“, a. a. O., S. 200 ff.

Da die Lohnkosten in der Regel nicht allein von der effektiven Lohnhöhe, sondern noch von staatlichen Vorschriften über die Arbeitsdauer, Bemannung, Nationalität der Besatzung u. a. abhängig sind, kann wohl angenommen werden, daß die aus der obigen Aufstellung ersichtlichen Differenzen zwischen den einzelnen Schiffahrtsländern in Wirklichkeit noch weit größer gewesen sein dürften.

Ähnliche, um nicht zu sagen, noch drastischere Verhältnisse, lassen sich auch auf dem Gebiete der *Soziallasten* nachweisen. Obwohl zwar hierüber keine international-einheitlichen Vergleichsergebnisse vorliegen — das Sozialversicherungswesen war in der Zwischenkriegszeit in den meisten Ländern erst im Aufbau begriffen —, so läßt doch eine individuelle Untersuchung über die Sozialbelastung in den Ostseeländern erkennen, daß auch auf diesem Gebiete ganz ungeheure Unterschiede vorgelegen haben müssen:

Monatliche soziale Aufwendungen für die Besatzungen von in der Ostseeschifffahrt beschäftigten Frachtdampfern verschiedener Nationen im Herbst 1938 in RM ^{139, 140}

Schiffahrtsländer	Aufwendungen für Schiffstyp		
	1	2	3
Deutschland Maximalfall	404	—	—
Minimalfall	327	424	595
Dänemark	148	228	318
Schweden	138	178	237
Lettland	126	168	220
Polen	108	144	198
Norwegen	65	96	119
Estland	61	84	109
Finnland	45	57	82

Obwohl es sich bei dieser Untersuchung nur um Schiffahrtsländer mit vorwiegend niedrigen Soziallasten handelt, so zeigen doch die enormen Differenzen von bis gegen 100 % die große Bedeutung der Soziallasten im Rahmen des Wettbewerbs an.

Was die *Steuerbelastung* in den einzelnen Schiffahrtsländern anbetrifft, so ergeben sich hier ganz ähnliche Schwierigkeiten, wie bei der Feststellung der Sozialbelastung. Der einzig gangbare Weg, um zu exakten Vergleichsergebnissen zu kommen, scheint derjenige über die

¹³⁹ Heeckt Hugo: Wandlungen der Wettbewerbsverhältnisse in der Ostseeschifffahrt, Jena 1941, S. 108.

¹⁴⁰ Heeckt legte seinen Kostenvergleichen drei verschiedene Betriebstypen zugrunde, die die folgenden Daten aufwiesen: Alter: 15—20 Jahre, Tragfähigkeit in dwt: Typ 1 = 1000, Typ 2 = 1800, Typ 3 = 5000, Schiffsgröße in BRT: 1 = 750, 2 = 1800, 3 = 5500, Maschinenstärke in PS: 1 = 9, 2 = 15, 3 = 20. Weiterhin setzte er Gleichwertigkeit aller Arbeitsleistungen voraus. (Diese Typisierung läßt jedenfalls erkennen, mit welchen Schwierigkeiten die Durchführung derartiger internationaler Kostenvergleiche in der Regel verbunden sind.)

steuerrechtliche Methode zu sein. Danach werden bestimmte Betriebstypen konstruiert, denen ein bestimmtes Kapital, ein bestimmter Umsatz und Gewinn zugeordnet werden. Das nacheinander auf diese verschiedenen Betriebstypen angewandte Steuerrecht der einzelnen Schiffahrtsländer ergibt dann gewisse vergleichbare Ergebnisse, die auch über die auf diesem Gebiete zwischen den einzelnen Ländern vorherrschenden Differenzen Aufschluß zu erteilen vermögen:

Besteuerung einer kapitalintensiven Aktiengesellschaft in den Jahren 1935/36 bei verschiedenen Einkommen ^{141, 142}

Schiffahrtsnationen	Bei einem Einkommen von		
	bis 3000 Kr.	6750—10000 Kr.	2—50000 Kr.
Deutschland	67,2	69,7	81,5
Frankreich	49,0	49,6	62,5
Norwegen	45,8	48,2	74,3
Vereinigte Staaten	46,0	46,0	72,7
Finnland	33,3	39,9	54,0
Belgien	32,6	33,6	43,9
Niederlande	23,5	31,1	60,6
Schweden	21,9	29,6	60,5
Dänemark	18,9	27,2	56,9
Großbritannien	8,6	21,9	59,3

Bei dieser Aufstellung treten vor allem die großen Differenzen zwischen den Nordatlantik-wettbewerbstaaten Frankreich, Deutschland und den Vereinigten Staaten einerseits und Großbritannien anderseits hervor. Ein Blick auf die weiter vorne angeführte Lohnkostentabelle läßt erkennen, daß Großbritannien auch auf diesem Gebiete eine ausgesprochen bevorzugte Stellung einnahm. Diese Feststellungen erklären jedenfalls die von den drei „benachteiligten“ Schiffahrtsländern in der Zwischenkriegszeit unternommenen Versuche, die Kostenparität mit der britischen Schiffahrt auf Grund kontinuierlicher Ausgleichssubventionen herzustellen. Schließlich zeigen sie auch auf, wieso es dem United Kingdom überhaupt möglich war, sich praktisch bis zu Beginn der Weltwirtschaftskrise jeglicher Staatsintervention zu enthalten.

Ähnliche Verhältnisse, wie sie bei den Löhnen, Soziallasten und Steuern, den wichtigsten variablen Betriebskosten festgestellt werden konnten, lassen sich auch auf dem Gebiete der *Baukosten* aufzeigen. Diese Tatsache mutet insofern bedenklich an, als ja die Baukosten wieder in den Betriebskosten der Reedereien zum Ausdruck kommen, somit also die Gesamtkostendifferenzen zwischen den einzelnen Ländern noch einen weit größeren Umfang angenommen haben dürften, als dies den

¹⁴¹ Lindahl: Undersökningar rörande det samlande skattetrycket i Sverige och Utländets, Stockholm 1938, S. 121 ff., nach „Der Wettbewerb in der Seeschiffahrt“, a. a. O., S. 204.

¹⁴² Es handelt sich hierbei um eine Aktiengesellschaft, deren Dividende besteuert wird und bei der ein Gewinn von 6 % des Aktienkapitals angenommen wird.

obigen Ausführungen zu entnehmen war. Eine exakte Untersuchung dieser Fragen ist allerdings mit derartigen Schwierigkeiten verbunden, daß in diesem Zusammenhange nicht weiter darauf eingegangen werden soll ¹⁴³.

Es ist nun geradezu ein Charakteristikum der Zwischenkriegszeit, daß in Privatschiffahrtskreisen und teilweise auch von staatlichen Behörden immer wieder der Versuch gemacht wurde, statistische Enquêtes über das Kostenproblem in Schifffahrt und Schiffbau durchzuführen. Diese Berechnungen waren aber allesamt zweifelhafter Natur, da sie entweder von interessierten Unternehmervverbänden oder zumindest stark beeinflussten Instanzen durchgeführt wurden, denen es natürlich weniger daran gelegen war, objektiv das tatsächlich vorherrschende Kostengefälle nachzuweisen, als vielmehr die Notwendigkeit von Subventionen, die zur Behebung dieser Wettbewerbsungleichheit zur Ausschüttung gebracht werden sollten.

Wie sehr z. B. der Gedanke der Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem Ausland die amerikanische Schifffahrtspolitik beherrschte, geht aus den ausführlichen Presseauseinandersetzungen über den Sinn und Zweck der in den einzelnen Schifffahrtsakten vorgesehenen Staatsbeihilfen hervor.

„Man wollte die Vorteile der Konkurrenten, die in langjähriger Erfahrung, einem guten Schiffspark und einem niederen Kostenniveau bestanden, durch einen ins Extreme getriebenen Protektionismus auf Kosten der ausländischen Schifffahrt ausgleichen“ ¹⁴⁴.

In der Tat wurden die „Merchant Marine Acts“ von 1920, 1928 und 1936 zu Musterbeispielen eines rücksichtslosen Staatsprotektionismus, indem man der amerikanischen Linienschifffahrt quasi jede Hilfe zuteil werden ließ, die ihr im Wettbewerb mit dem Ausland von Nöten war.

¹⁴³ Einmal lassen die Statistiken über die wirtschaftlichen Probleme in der Werftindustrie stark zu wünschen übrig, und auch wissenschaftliche Abhandlungen sind auf diesem Gebiete recht selten. Dazu kommen noch eine Reihe erfassungsmäßiger Schwierigkeiten, die eine solche Untersuchung praktisch zu einem Ding der Unmöglichkeit werden lassen. Für einen einwandfreien Kostendifferentialnachweis zwischen verschiedenen Ländern müßten nämlich Angebote der Werften für ein und denselben Schiffstyp eingeholt werden, was schon an und für sich ein Ding der Unmöglichkeit darstellt, da kaum ein Land in der Lage ist, denselben Schiffstyp herzustellen wie die Konkurrenz. Auch dann, wenn dies zufälligerweise der Fall sein sollte, müßten die verschiedenen Angebote noch einer genauen Untersuchung unterzogen werden, da immer noch die Möglichkeit besteht, daß gewisse Werften sich absichtlich mit geringeren Gewinnspannen begnügen, um so den Auftrag hereinzubekommen. Klarheit kann bei diesen komplizierten Fragen nur eine Analyse des Einzelfalls bringen.

¹⁴⁴ Löhrl, a. a. O., S. 48.

Diese generöse Schifffahrtspolitik hat sich in der Folge auch entsprechend gerächt, indem nämlich die unterstützten Unternehmungen die ihnen gebotenen Vorteile durch ausgesprochene Initiativlosigkeit und Geschäftsunlust wieder wettzumachen trachteten. Selbst unter dem Einfluß der in der Akte von 1936 in Aussicht gestellten (und angeblich auf komparativer Kostenbasis berechneten!?) „operating and construction differentials“ verzeichnete der amerikanische Tonnageanteil an der Welt-schifffahrt einen kontinuierlichen Rückgang, der erst mit dem Ausbruch des zweiten Weltkriegs seinen Abschluß finden sollte¹⁴⁵.

Auch in Frankreich und Deutschland maß man der Kostenfrage in der Zwischenkriegszeit eine ganz beträchtliche Bedeutung zu. So stellten z. B. die in den Basisgesetzen zum „Crédit Maritime“ verankerten Vorzugsbedingungen für Leihkapitalien, sowie die verschiedenartigen, in Frankreich dem Schiffbau zugebilligten Steuer- und Zollprivilegien nichts anderes als reine Kostenausgleichsmaßnahmen dar, die die damals auf 25 % (!) bezifferte kostenmäßige Benachteiligung der französischen Seeschifffahrt beheben sollten. In den Mittelpunkt der staatlichen Schifffahrtspolitik trat die Kostenfrage zwar erst mit den Währungsabwertungen der Dreißiger Jahre, als sowohl die französische wie die deutsche Regierung sich angesichts der ständig rückläufigen Frachteinnahmen genötigt sahen, ihrer Schifffahrt auf dem Protektivwege beizuspringen. Maßnahmen, die mit dem ausschließlichen Ziele einer Behebung des Kostengefälles gegenüber dem Ausland zur Durchführung gelangten, waren in Frankreich das Subventionsgesetz vom Jahre 1936 und in Deutschland die „Währungsausgleichshilfe“ von 1933¹⁴⁶.

Ähnlich verhielt es sich mit der Kostenfrage auch in Italien, wo vor allem die teure Schiffbauindustrie (Mangel an Rohmaterialien) durch Zoll- und Steuerprivilegien und umfangreiche Bausubventionen begünstigt wurde.

Demgegenüber nahm Japan in der Weltschifffahrt eine ganz eigenartige Stellung ein, indem sich nämlich dieses Land, wohl zufolge seiner unentwickelten Sozialgesetzgebung, in der Lage sah, trotz relativ hoher Baukosten¹⁴⁷ die Konkurrenzstaaten im Stillen und Indischen Ozean erheblich zu unterbieten. Die außerordentlich tiefen Lohnsätze und Unterhaltskosten für die Mannschaften ermöglichten es den japanischen Reedern, ihre Schiffe selbst während der Weltwirtschaftskrise in Fahrt zu halten und erfolgreich gegen die ausländische Qualitätskonkurrenz aufzutreten¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Otterson J. E.: Foreign trade and shipping, New York and London 1945, S. 278.

¹⁴⁶ Akar, a. a. O., S. 204.

¹⁴⁷ Die wichtigsten Eisenminen Japans lagen dazumal in der Mandschurei, Korea und in China!

¹⁴⁸ Sugimoto Yuzo: Die japanische Seeschifffahrt, Diss. Hamburg 1935, S. 65 ff.

12. Die Beseitigung einer isolierten Stellung gegenüber dem subventionierenden Ausland

Ein beliebtes Mittel, die Subventionierung der nationalen Handelsflotte vor der Öffentlichkeit zu rechtfertigen, ist der statistische Nachweis der Wirkung fremder Subventionen auf die Rentabilitätslage nationaler Schiffsahrts- und Werftunternehmungen. Mit Hilfe von Preis-Kostenvergleichen oder Frequenz- und Anteilsberechnungen wird ein Sprungbrett geschaffen, auf dem in Depressionszeiten Subventionsforderungen aufgebaut und in der Regel gegenüber dem kritischen Steuerzahler auch mit Erfolg vertreten werden können. Diese Nachweise, die im allgemeinen — sofern sie gewissenhaft durchgeführt werden — zwar interessante Aspekte über die tendenziellen Auswirkungen fremder Protektivinterventionen aufzuzeigen vermögen, sind aber vom theoretischen Standpunkt aus insofern anfechtbar, als sie in der Regel von bestimmten Voraussetzungen ausgehen, die für den Verlauf einer Entwicklung nicht unbedingt maßgebend sein müssen. Darüber hinaus liegt es ja auch kaum im Bereiche der Möglichkeiten, die Bestimmungsfaktoren einer Entwicklungstendenz in ihrem zahlenmäßigen und kapazitativen Auftreten wirklichkeitstreu zu erfassen und zudem Behauptungen über die Wirkung staatlicher Subventionen anzustellen, die ja auf dem Gebiete der international-orientierten Seeschifffahrt quasi unbegrenzt sind. Die Subventionsforderungen, welche sich auf eine angeblich isolierte Stellung der nationalen Handelsflotte und Werftindustrie gegenüber dem subventionierenden Ausland beziehen und diese wissenschaftlich zu begründen versuchen, stehen somit auf äußerst schwachem Boden, und es kann ihnen auch in den meisten Fällen (zum mindesten was ihren Umfang anbetrifft) eine Berechtigung abgesprochen werden ¹⁴⁹.

Die große Gefahr derartiger „Ausgleichssubventionen“ besteht jedenfalls darin, daß sie die konkurrenzierenden Länder zu entsprechenden Gegenmaßnahmen anregen, da diese sich, angesichts der hohen fixen Kosten ihrer Tonnage, früher oder später genötigt sehen, die vom Ausland auf Grund der Primärsubventionen erworbene Vorzugsstellung wieder zunichte zu machen.

„Lorsqu'un pays s'engage dans la voie de la protection maritime, tous les autres sont de la nécessité de faire le même, s'ils veulent maintenir à son rang leur propre pavillon“! ¹⁵⁰.

Durch die Bildung zusätzlicher Grenztonnage schaffen die Ausgleichssubventionen die Voraussetzungen für eine gegenseitige Übersteigerung des Schiffsahrtsprotektionismus, was letzten Endes zu einem spiralartigen Prozeß führen muß, dessen praktische Folge die vollständige Entfremdung der Schiffsahrt von ihrer natürlichen Wirtschaftsbasis und die Durchführung der Transporte auf Kosten des Steuerzahlers ist. Selbst dann,

¹⁴⁹ Vgl. dazu Drews Max: Englands Schiffsahrtspolitik, in Wirtschaftsdienst, Nr. 21, vom 27. Mai 1938.

¹⁵⁰ Fabre René: Les grandes lignes de paquebôts nordatlantiques, Diss. Paris 1928, S. 146.

wenn sich die Beihilfen nur in bescheidenem Rahmen halten und unter Umständen sogar lediglich einer bestimmten Route, Linie oder Gesellschaft zukommen, so ist ihre Wirkung zufolge ihres den Wettbewerb deroutierenden Charakters außerordentlich schädlich. Sie sollten vor allem in Krisenzeiten auf das absolut mögliche Minimum beschränkt werden ¹⁵¹.

Wie sehr die protektionistischen Maßnahmen der einzelnen seefahrenden Nationen in der Zwischenkriegszeit die Folge eines derartigen Spiralprozesses waren, geht jedenfalls aus dem gewaltigen Umfang der zur Ausschüttung gebrachten Staatsgelder hervor. Um eines momentanen Vorteils willen haben sie die Weltschifffahrt ihrer ursprünglich gesunden Wirtschaftsbasis beraubt und sie einer strukturellen Krisenlage ausgesetzt, die erst in der chaotischen Transportlage des zweiten Weltkriegs ihren zufälligen Abschluß finden sollte ¹⁵². Nun hat es zwar an einsichtigen Köpfen nie gefehlt, welche auf die Sinnlosigkeit dieses übersteigerten Protektionismus verwiesen. Eine Einigung über diese Fragen konnte aber schon deshalb nicht erzielt werden, weil sich in der Praxis sog. „berechtigte“ staatliche Defensivmaßnahmen von „unberechtigten“ Aggressivmaßnahmen nur schwer unterscheiden lassen. Sind nämlich vom rein ökonomischen, d. h. sowohl vom welt- als auch marktwirtschaftlichen Standpunkt aus, die Subventionen in ihrer Gesamtheit strikte zu verwerfen, so kann ihnen jedoch in nationalwirtschaftlicher Hinsicht eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. Da sie hier die Gestaltung eines Wirtschaftszweigs zum Ziele haben, der in seiner zentralen Stellung gegenüber andern Wirtschaftszweigen eine eigentliche Schlüsselposition einnimmt, so werden ihrem Einsatz nicht nur rein nationalistische, sondern vor allem auch wirtschaftspsychologische und wirtschaftsethische Gedankengänge zugrunde liegen, die die Eingriffe in einem wesentlich günstigeren Lichte erscheinen lassen. Die letzten vierzig Jahren mit ihren phänomenalen Umschichtungen in Weltwirtschaft und Weltpolitik haben denn auch mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß angesichts der großen wirtschafts- und staatspolitischen Aufgaben, welche einer Handelsflotte in einem modernen Staatswesen heute zustehen, eine rein liberale (staatsinterventionsfreie) Lösung des Wettbewerbs zur See überhaupt nicht mehr in Frage kommt. Zu tief ist die Seeschifffahrt mit dem Wohl und Wehe einer Nation verbunden, als daß sie dem freien Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte überlassen werden könnte. Betrachtet man jedenfalls das Argument der „Beseitigung einer isolierten Stellung gegenüber dem subventionierenden Ausland“ von dieser Seite, so kann ihm jedenfalls eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden. In diesem Sinne sind zweifellos auch die Forderungen von Schatz in seiner Dissertation über das französische Schifffahrtsprotektivwesen zu verstehen:

¹⁵¹ Vgl. Wirtschaftsdienst, vom 4. April 1930 und 2. April 1937.

¹⁵² Vgl. Pirou Gaëtan: Les cadres de la vie économique, Bd. I: Les transports, Bordeaux 1942, S. 252.

„Si dans la concurrence internationale tous les gouvernements viennent en aide à leur flotte marchande et si la marine française reste seule sans protection, cette dernière doit inévitablement se trouver en état d'infériorité par rapport aux autres. Une aide est donc nécessaire“! ¹⁵³

Die Rechtfertigung von Subventionen durch den Hinweis auf die im Ausland zur Ausschüttung gebrachten Beihilfen war übrigens in der Zwischenkriegszeit außerordentlich verbreitet und führte selbst in den ehemals „subventionsfeindlichen“ Ländern zeitweise zu Ausmaßen, die jeglicher logischer Überlegungen entbehrten.

B. Staatspolitische Ziele

Das 20. Jahrhundert mit seinen vielen militärischen und politischen Konflikten brachte es mit sich, daß die wirtschaftspolitischen Tendenzen in der Seeschifffahrt immer mehr von neuen, rein staatspolitischen Momenten überschattet wurden, die die Schifffahrtspolitik der einzelnen Länder dem Rahmen der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten entfremdeten und zum Mittel eines auf Zufall und Willkür beruhenden obrigkeitlichen Interventionismus werden ließen. Die umwälzenden Auswirkungen des ersten Weltkriegs auf diesen Wirtschaftszweig und die zunehmenden Nationalisierungstendenzen in der Nachkriegszeit dürften dieser Entwicklung sehr förderlich gewesen sein.

Im allgemeinen sind es drei grundsätzliche staatspolitische Zielsetzungen, welche der Schifffahrtspolitik eines nationalistischen Staatswesens zugrunde liegen können, nämlich:

1. *Wehrpolitische oder militärisch-strategische Ziele.*
2. *Machtpolitisch-imperialistische Ziele.*
3. *Rein Prestige-orientierte Ziele.*

Gegenstand der folgenden Kapitel soll es nun sein, diese rein staatspolitische Gesichtspunkte auf ihren Gehalt hin zu untersuchen und sie zugleich mit der hier zu besprechenden Zwanzigjahrperiode zwischen den beiden Weltkriegen in Beziehung zu bringen. Der Verfasser sieht sich dabei allerdings genötigt, eine dem heiklen Charakter und der schwierigen Erfäßbarkeit dieser Probleme entsprechende Zurückhaltung zu wahren ¹⁵⁴.

1. Wehrpolitische oder militärisch-strategische Ziele

Im 19. Jahrhundert wurde den militärisch-strategischen Gesichtspunkten im Rahmen der staatlichen Schifffahrtspolitik noch eine recht

¹⁵³ Schatz Jaques: L'aide à l'armement libre, Diss. Paris 1937, S. 28.

¹⁵⁴ Wie schon an anderer Stelle angedeutet, wurde es im 20. Jahrhundert bei den Großmächten immer mehr üblich, in der Schifffahrtspolitik zur Verkapung rein staatspolitischer Tendenzen wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Vordergrund zu schieben, um so den zweifelhaften Charakter der ersteren vor der Öffentlichkeit und insbesondere dem kritischen Ausland in einem günstigeren Lichte erscheinen zu lassen.

geringe Bedeutung beigemessen, vertrat man doch damals die Ansicht, daß eine Handelsflotte in Kriegszeiten oder Zeiten nationalen Wohlstands für ein Land nur dann von Nutzen sein könne, wenn ihr die Unterstützung einer schlagkräftigen Kriegsmarine zukomme. Auf sich allein gestellt, bedeute sie jedoch infolge ihrer Leichtverletzlichkeit eher ein Zeichen der Ohnmacht als ein Zeichen der Stärke der hinter ihr stehenden Nation ¹⁵⁵.

Diese einseitige Auffassung erfuhr allerdings mit dem Ausbruch des ersten Weltkriegs eine scharfe Schwenkung. Als nämlich der enorme Tonnagebedarf, den die Versorgung der einzelnen Länder und Heere auf den Kriegsschauplätzen mit sich brachte, eine planmäßige Bewirtschaftung des zur Verfügung stehenden Schiffsmaterials erforderte und die bis anhin auf rein privatwirtschaftlicher Basis betriebenen Handelsflotten notgedrungenermaßen der Staatskontrolle unterstellt werden mußten, da wurde den einzelnen Völkern die entscheidende militärische Bedeutung einer gutausgerüsteten Handelsflotte plötzlich bewußt. Die natürliche Folge dieser Erkenntnis war, daß man von nun an den wehrpolitischen Gesichtspunkten in der nationalen Schifffahrtspolitik eine zentrale Stellung einräumte und sie nicht selten sogar zum direkten Ausgangspunkt staatlicher Protektivinterventionen werden ließ.

Die Funktion, welche einer Handelsflotte im Hinblick auf Notstands- oder Kriegszeiten zukommen kann, charakterisiert Pirou mit den folgenden Worten ¹⁵⁶:

„L'intérêt national que présente le développement de la marine marchande se révèle aussi sur le plan militaire et dans l'éventualité d'une guerre. Si l'Etat, dès le temps de la paix, a veillé à posséder de grosses disponibilités en matériel et en personnel maritimes, il lui sera plus facile d'assumer les tâches que la guerre imposera. (Les navires commerciaux) — même s'ils continuent d'être affectés au transport des marchandises — rendront à la nation des services inappréciables, en assurant ses approvisionnements en denrées alimentaires et en matières premières, faute desquelles une nation moderne serait incapable de supporter longtemps le poids de la guerre mécanique et industrielle telle qu'elle se livre de nos jours“!

Im allgemeinen sind es sechs Momente, welche die wehrpolitische Funktion einer Handelsflotte bestimmen können:

1. Wird ein Land direkt in einen Krieg verwickelt, so gewährleistet eine gutausgerüstete Handelsflotte in ihrer Funktion als „Reserve-(Kriegs-)Marine“ die Versorgung der kämpfenden Truppen auf den Kriegsschauplätzen. Sie ermöglicht durch ihr Wirken als Nachschub-

¹⁵⁵ Meeker (a. a. O., S. 216) vertrat z. B. noch um die Jahrhundertwende die Ansicht: „The idea that a large ocean-going marine is needed to strengthen the navy in time of war, is utterly fallacious. A large merchant marine in time of war is a source of weakness not of strength“!

¹⁵⁶ Pirou, a. a. O., S. 222.

flotte, diesen Streitkräften ihren Aktionsradius auszudehnen und den Krieg je nachdem — was sehr wichtig ist — vom eigenen Lande weg in Feindesland zu tragen¹⁵⁷: Werden zudem gewisse besonders schnelle und wendige Einheiten in sog. „Hilfskriegsschiffe“ verwandelt und mit leichteren Geschützen und sonstigem Kriegsgerät versehen, so kann die Handelsflotte sogar selbst aktiven Anteil am Kriegsgeschehen nehmen¹⁵⁸. Den Hilfseinheiten kommt dann die Aufgabe zu, einen Teil der Konvoyaufbewachung zu übernehmen und auf diese Weise die Kriegsmarine zu entlasten. In allen diesen Fällen stellt die Handelsflotte ein unentbehrliches Werkzeug der Kriegsführung dar, weshalb ihr der Staat natürlich schon in Friedenszeiten die nötige Aufmerksamkeit zukommen läßt¹⁵⁹.

2. Eng verbunden mit der Argumentation der „Reservemarine“ ist auch die uralte Theorie, wonach das Meer bzw. die der Küste eines Landes vorgelagerten Gewässerstreifen als *erste Verteidigungslinie* zu gelten hat. Diese These, deren wahrer Sinn bereits den Römern bekannt war, rückte in der Zwischenkriegszeit vor allem deshalb in den Mittelpunkt der wehrpolitisch-orientierten Schifffahrtspolitik, weil es sich hierbei um eine ausschließlich „defensive“ Angelegenheit handelte, die jederzeit vor der Öffentlichkeit rechtfertigt werden konnte. Im Kriegsfalle — so wird argumentiert — ermöglicht die Austragung der Feindseligkeiten auf dem Meere oder in fernen Territorien, das eigene Land vor Zerstörung und Feindinvasion zu bewahren. Das freie Meer bzw. die in seinem Bereiche operierende Kriegs- und Handelsflotte stellt dann die erste Verteidigungslinie des Landes dar, und von ihrem Erfolg oder Versagen hängt praktisch ab, ob die Heimat zum Kriegsschauplatz wird oder nicht¹⁶⁰. — Dieses Verteidigungsargument spielt dann eine besondere Rolle, wenn es sich wie bei Großbritannien, Frankreich und Italien um die Verteidigung eines ganzen Imperiums handelt. In diesem Falle hängt nämlich der Erfolg der kriegerischen Operationen von dem raschen und wirkungsvollen Einsatz der Armee-Einheiten in den ver-

¹⁵⁷ The postwar outlook for American shipping, a. a. O., S. 4 ff.

¹⁵⁸ Derartige Schiffseinheiten wurden während der beiden Weltkriege von den meisten Großmächten mit wechselndem Erfolg eingesetzt. So sollen z. B. die Schiffe „Kronprinz Wilhelm“ und „Kaiser Wilhelm der Große“ im Kriege 1914–1918 den verbündeten Flotten ganz gewaltige Verluste beigelügt haben. Auch die Engländer brachten auf ihrer Seite ehemalige Handels- und Passagiertonnage zum Einsatz, die in Gestalt von Truppentransportern, Kreuzern, Minenlegern, Lazarettsschiffen u. s. w. ins Kriegsgeschehen eingriffen. Erinnert sei in diesem Zusammenhange an den erst kürzlich altershalber aus dem Dienst genommenen Cunard-Schnelldampfer „Aquitania“ (45 000 BRT), der in beiden Kriegen, entweder als bewaffneter Handelskreuzer oder Truppentransporter bzw. Rotkreuzschiff der britischen Armee unschätzbare Dienste leistete.

¹⁵⁹ Denny Ludwell: Amerika schlägt England, Berlin und Leipzig 1930, S. 356/6.

¹⁶⁰ U. S. Maritime Commission: Economic survey of the American merchant marine, Washington 1937, S. 9 ff.

schiedenen Imperialgebieten ab, d. h. mit andern Worten: vom Vorhandensein ausreichenden und vor allem schnellen Schiffsraums, der eine sofortige Versetzung der Truppeneinheiten von einem Teil des Reiches nach einem andern erlaubt.

3. Im Falle eines Krieges zwischen Drittstaaten kommt der Handelsflotte — sofern eine *Politik der bewaffneten Neutralität* eingeschlagen wird — die Funktion zu für die Respektierung dieser Neutralität durch die kriegführenden Mächte besorgt zu sein. — Bei Befolgung einer „aggressive neutrality policy“¹⁶¹, d. h. bei einer Parteinahme für den einen oder den andern der kriegführenden Staaten (ohne jedoch selbst an den Feinseligkeiten teilzunehmen) ist ihre Rolle allerdings wesentlich schwieriger zu beurteilen. In der Regel wird sie als Versorgungsindustrie des zu unterstützenden Landes fungieren, hat dann aber einen sehr schweren Kampf um die Respektierung ihrer sog. „Neutralität“ zu bestehen (Durchbrechung der Blockade!). Nur in den seltensten Fällen wird es einem eine derartige Schifffahrtspolitik zur Durchführung bringenden Lande gelingen, sich auf die Dauer vom Kriegsgeschehen fern zu halten. Die Rolle der Vereinigten Staaten in den beiden Weltkriegen hat dies jedenfalls zur Genüge bewiesen. — Im Falle einer „recessive neutrality policy“¹⁶² ist die Funktion der Handelsflotte schon klarer umrissen. Sie wird der üblichen Handelstätigkeit nachgehen und das Kriegsgeschehen wo immer nur möglich meiden. Sofern sie den Handelsverkehr mit den kriegführenden Staaten gleichwohl aufrecht erhält, muß ihrer Tätigkeit eine Handelspolitik zugrunde liegen, die allen Teilnehmern am Konflikt die gleichen Begünstigungen zukommen läßt.

4. Eine gutausgerüstete und große Handelsflotte gewährleistet während eines Krieges in Drittstaaten eine relativ normale Abwicklung des Außenhandels bzw. die Versorgung der Volkswirtschaft mit den notwendigen Gütern. Die *Unabhängigkeit von fremder Tonnage* setzt den Besitzerstaat einer solchen Flotte in die Lage, diese je nach Bedarf dort einzusetzen, wo sie sich als notwendig erweist¹⁶³. — Übersteigt das nationale Tonnageangebot die Nachfrage, so besteht zudem die Möglichkeit, die Handelsflotte in mehr oder weniger riskanten Geschäften mit den kriegführenden Mächten (Vercharterung von Tonnage, Versorgung mit Gütern und Kriegsmaterial) zum Nutznießer der jeweiligen Notlage werden zu lassen. Von dieser Möglichkeit machten z. B. die Vereinigten Staaten vor ihrem Eintritt in die beiden Weltkriege ausgiebig Gebrauch.

5. Eine große Handelsflotte erlaubt dem Besitzerstaat zudem die Aufrechterhaltung einer gutausgerüsteten *Werftindustrie*. Diese wird im Kriegsfall nicht nur dem Lande innert kürzester Frist den notwendigen Tonnageraum zur Verfügung zu stellen, sondern sie ist je nachdem auch in der Lage, die für die Kriegsmarine erforderlichen Ersatzbauten zu übernehmen. Diesem letzteren Moment wurde speziell in Frankreich

¹⁶¹ Zeis, a. a. O., S. 225 ff.

¹⁶² Zeis, a. a. O., S. 228.

¹⁶³ Vgl. Fußnote ¹⁶².

Rechnung getragen, als es darum ging, die darniederliegende Schiffbauindustrie zu reaktivieren und die Handelsflotte zu der so dringend notwendigen Reproduktion ihres Tonnageparks anzuregen ¹⁶⁴.

6. Nicht zuletzt ermöglicht die Aufrechterhaltung einer gutausgerüsteten Handelsmarine auch die Ausbildung tüchtiger Seeleute für die Kriegs- und Handelsschifffahrt:

„La marine marchande est en quelque sorte la pépinière de la marine militaire, qui n'aurait plus d'équipages s'il n'y avait ni pêcheurs, ni marins au commerce“! ¹⁶⁵

„Eine große Handels- und Fischerflotte, aus der die Kriegsmarine ihren Mannschaftsbedarf vorzüglich zu nehmen und zu ergänzen vermag, ist für eine Seemacht schlechthin unentbehrlich. Improvisierte Landtruppen vermögen ein Können durch ein Plus an Begeisterung und Tapferkeit unter Umständen zu ersetzen. Improvisierte Kriegsschiffbesatzungen aus unerfahrenen Leuten kommen (jedoch) gegen einen geschulten Gegner nicht auf“! ¹⁶⁶

In der Tat wurde die „Necessity of keeping up a nursery of seamen“ — um diesmal mit John Stuart Mill zu sprechen ¹⁶⁷ — von den meisten Großschiffahrtsländern in der Zwischenkriegszeit als eine entscheidende wehrpolitische Argumentation angesehen und entsprechend in die staatliche Schifffahrtspolitik aufgenommen.

Diesen sechs grundsätzlichen Auffassungen, welche die Förderung und Ausgestaltung der nationalen Handelsmarine aus militärischen Gründen zu rechtfertigen suchen, stehen allerdings eine Reihe gegenteiliger Meinungen gegenüber, die einen Staatsprotektionismus in dieser Richtung aufs Entschiedenste ablehnen:

1. Gegenüber den Argumenten der „Reservemarine“ bzw. „Verteidigungsflotte“ oder der Politik der bewaffneten Neutralität“ wird z. B. geltend gemacht, daß ein Land den für derartige Zwecke erforderlichen Schiffsraum nicht schon zu Normalzeiten anzulegen braucht. Durch Koordinierung der neutralen mit der kriegführenden Tonnage oder durch Requisition fremden Schiffsraums hat ein Land selbst im Zeitpunkt höchster Dringlichkeit noch die Möglichkeit, sich den erforderlichen Tonnageraum zu beschaffen. Sofern sich diese Maßnahme aber gleichwohl als ungenügend erweisen sollte, so kann der erforderliche Zusatzschiffsraum immer noch im Rahmen eines international organisierten Bauprogramms gebildet werden. Eine voreilige Baupolitik aus rein wehrpolitischen Gründen ist demnach völlig sinnlos ¹⁶⁸.

2. Der kriegsorientierte „Reserveschiffsraum“ bedeutet übrigens eine stets latente Bedrohung der Rentabilitätsstruktur der Seeschifffahrt,

¹⁶⁴ Antraygues, a. a. O., S. 17.

¹⁶⁵ Candace Gratiot: La marine marchande de la France, Paris 1938, S. 184.

¹⁶⁶ Murken Erich: Die Grundlagen der Seeschifffahrt, Diss. Berlin 1904, S. 67.

¹⁶⁷ J. S. Mill: Principles of political economy, Bd. II, London 1865, S. 535.

¹⁶⁸ Zeis, a. a. O., S. 223.

die mit den Interessen der Privatwirtschaft — wenigstens in Friedenszeiten — nicht zu vereinbaren ist ¹⁶⁹.

3. Selbst dann, wenn eine solch vorzeitig geschaffene „Shadow fleet“ ¹⁷⁰ überhaupt nicht in Fahrt gehalten, sondern aufgelegt wird, um schlimmstenfalls der Ausbildung von Kriegsmarinerekruten und Seeoffizieren zu dienen, so bedeutet sie gleichwohl eine enorme finanzielle Belastung des Staatshaushalts, die zweifellos vermieden werden könnte. Nach den Erfahrungen in den beiden Weltkriegen dürfte diese These heute allerdings überlebt sein, hat es sich doch gezeigt, daß zwischen einem Kriegstonnagebedarf und dem Bedarf an Schiffsraum in Friedenszeiten in der Regel eine derart große Differenz besteht, daß der Staat schon in Normalzeiten für den erforderlichen Ersatzschiffsraum besorgt sein muß, wenn in künftigen Kriegszeiten die Versorgung des Landes sichergestellt sein soll.

4. Die bekanntlich leichte Verwundbarkeit einer Handelsflotte im Kriegsfall, setzt zudem bei ihrer Vergrößerung voraus, daß auch die sie beschützende Kriegsmarine eine entsprechende Ausdehnung erfährt ¹⁷¹. Dies ist aber schon aus rein finanziellen Gründen in Normalzeiten nicht tragbar.

5. Selbst im Falle einer Militarisierung der Handelsschiffe, d. h. bei einer Ausrüstung der Schiffe mit Verteidigungswaffen (Geschützen, Mitrailletten, Tiefseebomben, Minensuchgeräten usw.) ergeben sich eine Reihe von Einwänden, die ein derartiges Vorgehen als absolut unzweckmäßig erscheinen lassen. So bedeuten z. B. die vielen Verteidigungsvorschriften, denen diese „Hilfskriegsschiffe“ in Bezug auf Geschwindigkeit, Ausrüstung (Panzerung), Wendigkeit u. a. m. in der Regel ausgesetzt sind, vom ökonomischen Standpunkt aus eine starke Belastung der Unternehmer. Darüber hinaus sind diese Schiffe auch als Kriegswerkzeuge nicht hoch einzuschätzen, da sie, wie gesagt, leicht anzugreifen sind und in der Regel nur im Zusammenwirken mit andern Einheiten bedeutenden Widerstand zu leisten vermögen ¹⁷².

6. Einer Förderungspolitik im Sinne der „Schaffung einer Handelsflotte als Ausbildungsbasis für Kriegsmarinerekruten und zukünftige Seeoffiziere“ ist entgegenzuhalten, daß sie die natürliche Wirtschaftlichkeit der Schiffsfahrtsunternehmungen untergräbt, indem die Reeder für die Ausbildung dieser Mannschaften und den größten Teil der Ausrüstungskosten selbst aufzukommen haben ¹⁷³.

Inwieweit diese wehrpolitischen Gesichtspunkte beim staatlichen Protektionismus in der Zwischenkriegszeit eine Rolle spielten, ist aller-

¹⁶⁹ Zeis, a. a. O., S. 228 ff.

¹⁷⁰ Pieper, a. a. O., S. 90.

¹⁷¹ Zeis, a. a. O., S. 234.

¹⁷² Anderson Robert Earle: The merchant marine and world frontiers, New York 1945, S. 237.

¹⁷³ Calvin H. C. and Stuart E. G.: The merchant shipping industry, New York 1925, S. 140.

dings recht schwer festzustellen, handelt es sich doch hierbei um Fragen, die von den einzelnen Ländern normalerweise als Staatsgeheimnis betrachtet werden. Immerhin kann im Hinblick auf einige internationale Abkommen und im Anschluß an die im allgemeinen mit der Inkraftsetzung staatlicher Protektivaktionen verbundenen Aussprachen in der Wirtschaftspresse die Vermutung ausgesprochen werden, daß derartige Zielsetzungen in der zu besprechenden Zwanzigjahrperiode eine ganz gewaltige Rolle gespielt haben müssen. So sollen z. B. die verschiedenen zwischenstaatlichen Verträge über die Begrenzung der Kriegsmarinen wesentlich dazu beigetragen haben, den Gedanken der „Hilfs- oder Reserveflotten“ bzw. „Verteidigungsmarinen“ in der unmittelbaren Nachkriegszeit wieder aufleben zu lassen. Da das Abstreifen der Decks von Handelsschiffen zum Zwecke des Einbaus von Geschützen bis zu einem Kaliber von 6 Zoll von der Abrüstungskonferenz in Washington ausdrücklich gutgeheißen wurde, war es verständlich, daß die meisten Großschiffahrtsländer den Bau ihrer Fracht- und Passagiereinheiten von nun an wieder nach militärischen Gesichtspunkten begutachten ließen¹⁷⁴. Leider hatte diese wehrpolitische Aufrüstung in der Seeschifffahrt auch ihre Auswirkungen auf dem Gebiete der hohen Politik. So soll z. B. die englische Überlegenheit hinsichtlich der Flottenreserve innerhalb ihres Handelsschiffparks einen zufriedenstellenden Ausgang der Genfer Konvention von 1927 verhindert haben, indem nämlich der militärische Wert der britischen Handelsflotte von den amerikanischen Militärwissenschaftlern als ein entscheidendes Argument für eine weitere Subventionierung der USA-Handelsflotte im bisherigen großen Umfange angesehen wurde¹⁷⁵.

In der amerikanischen Schifffahrtspolitik fanden die wehrpolitischen Gesichtspunkte in der „Shipping Act“ von 1916 zum ersten Male Eingang, als es darum ging, eine Staatsflotte zu bilden, die in der Lage sein sollte, die ausländischen Versorgungsdienste zu ersetzen und den gesamten Transportanfall der kriegführenden Armeen zu übernehmen. Diese kriegsorientierte Politik wurde auch in die „Merchant Marine Act“ von 1920 übernommen, wo es in Sektion 1 hieß:

„that it is necessary for the national defense and for the proper growth of its foreign and domestic commerce that United States shall have a merchant marine of the best equipped and most suitable types of vessels, sufficient to carry the greater portion of its commerce and serve as a naval or military auxiliary in time of war or national emergency“!¹⁷⁶.

In der Nachkriegszeit ließen allerdings die ungünstige Wettbewerbsstellung der amerikanischen Flotte, sowie die Schwierigkeiten des Shipping Board bei der Überführung der Staatsflotte in Privathände den Glauben an eine wehrpolitische Bedeutung der USA-Handelsschifffahrt stark zurückgehen, sodaß jedenfalls in der „Merchant Marine Act“

¹⁷⁴ de Vries, a. a. O., S. 16.

¹⁷⁵ Denny, a. a. O., S. 395/6.

¹⁷⁶ Cricher Lane: Ocean routes in United States foreign trade, Washington 1930, S. 1.

von 1928 den militärischen Gesichtspunkten nurmehr eine andeutungsweise Formulierung zuteil wurde. Erst die politischen Spannungen in Europa Mitte der Dreißiger Jahre gaben den wehrpolitischen Auseinandersetzungen in den beiden Häusern wieder neuen Auftrieb. Der große Animator eines Ausbaus der amerikanischen Handelsflotte nach militärischen Gesichtspunkten war dabei kein anderer als Präsident Roosevelt selbst. Schon in seiner Begrüßungsansprache zur neuen „Subsidy Bill“ vom 4. März 1935 vertrat er die Ansicht ¹⁷⁷,

„(that) in the event of a major war in which the United States is not involved, the commerce in the absence of an adequate American merchant marine might find itself seriously crippled because of its inability to secure bottom for neutral, peaceful foreign trade . . .“

„(and that) in the event of a war in which the United States itself might be engaged, American flag ships are obviously needed not only for naval auxiliaries, but also for the maintenance of reasonable and necessary commercial intercourse with other nations“.

Diese Erkenntnis kam denn auch im Gesetzestext der Akte von 1936 voll zur Geltung, denn es heißt dort ¹⁷⁸:

„that it is necessary for the national defense and the development of its foreign and domestic commerce that the United States shall have a merchant marine . . . capable of serving as naval and military auxiliary in time of war and national emergency . . . composed of the best equipped, safest and most suitable types of vessels, constructed in the U. S. and manned with a trained and efficient citizen personnel“.

Die Akte sah in der Tat eine Begutachtung sämtlicher Neubaupläne der Privatschifffahrt durch das „Navy Department“ vor. Die Schiffe mußten auf ihre Tauglichkeit als Hilfskreuzer (Bauart, eventuell zu installierende militärische Einrichtungen, Wendigkeit u. a. m.) geprüft werden und hatten insbesondere gewissen Vorschriften in Bezug auf die Geschwindigkeit zu genügen. Diese Bestimmungen haben sich dann später beim Ausbruch des zweiten Weltkriegs sehr bewährt ¹⁷⁹.

Wehrpolitische Tendenzen staatlicher Schifffahrtspolitik lassen sich auch bei den andern großen Seemächten feststellen, obwohl man im allgemeinen bestrebt war, derartige Aspirationen dem Ausland möglichst vorzuenthalten.

Was z. B. Frankreich anbetrifft, so darf es bei der besondern geographischen Lage dieses Landes gegenüber seinen Besitzungen in Übersee als natürlich angesehen werden, daß die französische Regierung der Gestaltung der Handelsschifffahrt nach militärischen Gesichtspunkten von jeher ein großes Interesse entgegenbrachte ¹⁸⁰:

¹⁷⁷ Zeis, a. a. O., S. 218.

¹⁷⁸ Merchant marine act of 1936, a. a. O., S. 2.

¹⁷⁹ Anderson, a. a. O., S. 44.

¹⁸⁰ Schon Richelieu vertrat z. B. die Ansicht: „que l'on ne peut sans celle-ci (la marine marchande) ni soutenir la guerre, ni profiter de la paix“!

„Une grande puissance dont la métropole est baignée par trois mers et qui possède un empire colonial de 11 Mil. km², peuplé de plus de 60 Mil. habitants, situé aux quatre coins du monde, peut d'autant moins se passer d'une puissante marine marchande qu'il lui est nécessaire de prévoir dans le cas de guerre“. „... Il est donc nécessaire que la marine marchande se maintienne à un certain niveau pour pouvoir faire face aux nécessités de la défense nationale“ 181.

Tatsächlich wurde der französischen Überseeschifffahrt, zufolge ihrer wichtigen Verbindungsfunktionen im imperialen Austauschverkehr, schon im letzten Jahrhundert eine ganz beträchtliche Staatsbeihilfe zuteil. Auch die Gestaltung der Werftindustrie stand mehrmals im Mittelpunkt der Debatten der Assemblée nationale, wobei man von Seiten des Verteidigungsministeriums immer wieder die Ansicht geltend machte, die nationale Schiffbauindustrie sei so auszubauen und einzurichten, daß sie im Ernstfalle auch einen Teil der Kriegsschiffbauten für die Admiralität übernehmen könne.

„Les chantiers constituent une des forces vives du pays. Il faut voir en eux l'un des facteurs de la prospérité économique et de la sécurité militaire“! 182.

Eine besondere militärische Bedeutung wurde in der Zwischenkriegszeit vor allem den französischen Relationen mit den nordafrikanischen Besitzungen beigemessen. Da Nordafrika für das Mutterland gewissermaßen das Réduit seiner militärischen Operationen in Europa darstellt — im Kriegsfall werden daselbst über ein Drittel der französischen Armee stationiert —, so glaubte die französische Regierung schon Ausgangs letzten Jahrhunderts diese Dienste in den weiteren Küstenhandel einbeziehen zu müssen. Auch die Instituierung sog. Staatscharterdienste auf dieser Route (nach vorgeschriebenen Charrerraten und Fahrplan) kann auf wehrpolitische Beweggründe zurückgeführt werden, war es doch ausdrücklich verboten, Kriegsmaterial und militärische Ausrüstungsgegenstände auf andern als Charterschiffen zu befördern 183.

Eine nicht minder bedeutsame Rolle maß man den wehrpolitischen Belangen auch in der britischen Schifffahrt zu. Die dominierende Stellung der britischen Schifffahrt im Welt- und Imperialhandel mußte es schon mit sich bringen, daß diese wichtigen Verkehrsrelationen nicht nur nach rein ökonomischen Gesichtspunkten gestaltet werden konnten. Im 19. Jahrhundert z. B. bildeten vor allem die Postkontrakte den Kern des imperialen Verteidigungssystems 184. Die im Überseeverkehr eingesetzten Schiffe mußten eine bestimmte Geschwindigkeit, Bauart und Besatzung aufweisen und hatten außerdem so konstruiert zu sein, daß sie

181 Akar, a. a. O., S. 9.

182 Antraygues, a. a. O., S. 17.

183 Akar, a. a. O., S. 195 und Aubert, a. a. O., S. 106/7.

184 Jones, a. a. O., S. 308.

jederzeit in Hilfskriegsschiffe verwandelt und für Spezialfunktionen eingesetzt werden konnten. Gegen Ende des Jahrhunderts entschloß man sich, sogar spezielle Admiralitätssubventionen zur Ausschüttung zu bringen, die die Reeder für eine noch intensivere Militarisierung ihrer Schiffe gewinnen sollten. Leider blieb aber diesen Spezialbeihilfen ein Erfolg versagt, sodaß man in der Zwischenkriegszeit wieder in vermehrtem Maße zum alten System zurückkehrte¹⁸⁵. Die Vorteile des Kontraktwesens bestanden zweifellos darin, daß die wehrpolitischen Ziele der Nation so gesamthaft in einem Vertrag verankert werden konnten, während bei den Spezialbeihilfen jede einzelne Operation besonders berechnet und entschädigt werden mußte. Die Admiralitätssubventionen waren nicht zuletzt bei der Privatschiffahrt sehr unbeliebt, da man in ihnen eine Verletzung des Grundsatzes des „survival of the fittest“¹⁸⁶ erblickte. — In den Mittelpunkt der britischen Schifffahrtspolitik traten schließlich die militärischen Belange mit der Sudetenkrise. Zwar konnte sich die Regierung erst in der „Ship Assistance Act“ vom 28. März 1939 für eine Intervention in dieser Richtung entschließen, als die prekäre politische Lage auf dem Kontinent eine Staatsbeihilfe geradezu aufdrängte. Sie erklärte sich bereit, der britischen Handelsschiffahrt umfangreiche Bau- und Betriebssubventionen zur Ausschüttung zu bringen, und die Bildung einer Reservekriegsmarine zur Ausbildung von Marinerekruten und zur Ergänzung des Handelschiffparks in Notstandszeiten in Erwägung zu ziehen¹⁸⁷. Diese Regelung soll sich in der Folge sehr bewährt haben, war doch Großbritannien bei Ausbruch des zweiten Weltkriegs in der Lage, die gesamte Schifffahrt sofort auf die Landesversorgung umzustellen.

Auch in Italien wurde den wehrpolitischen Belangen in der Schifffahrtspolitik von jeher größte Beachtung geschenkt. Allein schon der außerordentliche Umfang der den Reedern für Neubauten auf italienischen Werften zuerkannten öffentlichen Mittel läßt vermuten, daß diese Gelder nicht allein für „ökonomische“ Zwecke zur Ausschüttung gelangten. Die militärischen Aspirationen des Landes treten vor allem in den Subventionsverträgen mit der Linienschiffahrt zutage. So mußte z. B. jedes Schiff, das in den Genuß der staatlichen Gelder kommen wollte, einen seitens der Regierung ernannten Kapitän und Obermaschinisten (Ingenieur) an Bord haben und hatte außerdem so konstruiert zu sein, daß es jederzeit in ein Hilfskriegsschiff verwandelt werden konnte. Bei größeren Schiffen war sogar der Einbau von 15,2 cm-Geschützen vorgesehen, wofür bis 1938 eine jährliche Zusatzsubvention von 2 Mill. Lire zur Verfügung stand. Die Schiffe konnten zudem in den Genuß beträchtlicher Zusatzprämien kommen, wenn sie bei ihrer obligatorischen staatlichen Kontrollfahrt eine bestimmte Stundenkilometerzahl zurückleg-

¹⁸⁵ Matignon René: *La compagnie générale transatlantique depuis la guerre*, Diss. Bordeaux 1937, S. 72.

¹⁸⁶ de Vries, a. a. O., S. 17.

¹⁸⁷ Vgl. Drews Max: *Englische Schifffahrtspolitik*, in *Wirtschaftsdienst*, Nr. 21, vom 27. Mai 1938 und Nr. 13, vom 31. März 1939.

ten¹⁸⁸. — In das entscheidende Stadium trat dann die wehrpolitische Schifffahrtspolitik Italiens mit dem Krieg gegen Abessinien, als Mussolini im Mai 1936 die Einbeziehung der gesamten italienischen Linienschifffahrt in ein nationales Sammelprogramm verfügte¹⁸⁹.

Eine relativ geringfügige Bedeutung wurde demgegenüber den militärischen Belangen zur See in Japan und Deutschland beigemessen. Im ersteren Lande sollen die Beschlüsse der Londoner Abrüstungskonferenz bzw. deren Auswirkungen auf den Kriegsschiffbau mitunter einer der Gründe für die schwere Krise in der japanischen Werftindustrie in den Zwanziger Jahren gewesen sein^{190, 191}. Erst in der zweiten Hälfte der hier zu behandelnden Periode gingen Japan und vor allem auch Deutschland dazu über, ihre Schifffahrtspolitik vermehrt auf die kontinental-imperialistischen Aspirationen auszurichten (China-Konflikt, Spanischer Bürgerkrieg!).

2. *Machtpolitisch-imperialistische Ziele*

Machtpolitisch-imperialistische Gesichtspunkte standen vor allem in der Kolonisationsperiode des 15. Jahrhunderts im Mittelpunkt der staatlichen Schifffahrtspolitik, bedeutete doch damals der Besitz einer großen und gutausgerüsteten Handelsflotte Macht und Ansehen in fernen Regionen. Nebst der rein militärischen Funktion als Reservekriegsmarine kam einer solchen Flotte in ihrem Wirken als handelstragender Transportindustrie die Rolle zu, ferne Wirtschaftsgebiete dem eigenen Lande zugänglich zu machen, ihre natürlichen Produktionsfaktoren der Nutzung zuzuführen und auf Grund eines forcierten wirtschaftlichen Infiltrationsprozesses den Boden für eine rechtliche Inbesitznahme dieser Territorien vorzubereiten¹⁹².

Wenn nun in neuester Zeit diese machtpolitisch-imperialistischen Gesichtspunkte in Handels- und Schifffahrtspolitik etwas in den Hintergrund getreten sind, so liegt das vor allem daran, daß die Usanzen der modernen zwischenstaatlichen Beziehungen, wie sie sich im Anschluß an die Kolonisationsperiode herausbilden konnten, ein offensichtliches Auftreten derartiger Tendenzen nicht mehr erlauben. Im Gegensatz zu früher, als die einzelnen Schifffahrtsländer die in ihrer Schifffahrtspolitik verfolgten Zielsetzungen noch mehr oder weniger einer öffentlichen Kritik zugänglich machten, ist man heute darauf bedacht, die wahren Hintergründe der staatlichen Interventionstätigkeit möglichst zu verschleiern, um so das Ausland am Ergreifen eventueller Gegenmaßnahmen zu

¹⁸⁸ de Vries, a. a. O., S. 43 ff.

¹⁸⁹ Aubert, a. a. O., S. 57.

¹⁹⁰ Zur Belebung der Schiffbautätigkeit sind nämlich in Japan während dieser Zeitperiode zeitweilig bis zu 60 % der Kriegsschiffbauaufträge auf privaten Werften ausgeführt worden.

¹⁹¹ Sugimoto, a. a. O., S. 142.

¹⁹² Vgl. dazu Oswald Paul: Der imperialistische Gedanken in der Weltgeschichte, Leipzig und Bielefeld 1922.

verhindern. Die zunehmende Entfremdung der Völker im 20. Jahrhundert und die nationalistische Abschließungspolitik einzelner Länder im Anschluß an den ersten Weltkrieg haben diese Entwicklung natürlich noch stark beschleunigt.

Wenn sich zwar aus der Gestaltung gewisser Schiffsdienste nach bestimmten Gegenden und Häfen hin Schlüsse in dieser oder jener Richtung ziehen lassen, so ist es für die kritisierten Länder doch stets ein Leichtes, die angeblich imperialistischen Hintergründe dieser Maßnahmen in Abrede zu stellen. Dies gilt besonders für den Fall, wo den staatlichen Interventionen noch andere Zielsetzungen wirtschafts- oder staatspolitischer Natur zugrunde liegen, mit denen die wirklichen Aspirationen leicht verdeckt werden können. Es ist z. B. kaum erstaunlich, daß ein Staat wie Deutschland unter dem nationalsozialistischen Regime die Schifffahrtssubventionen anderer Länder als „imperialistisch“ bezeichnete, nur um auf diese Weise die eigenen kontinentalimperialistischen Aspirationen verschleiern zu können¹⁹³. Zweifellos handelt es sich bei solchen aus der Luft gegriffenen Argumentationen lediglich um Machenschaften der hohen Politik.

Die machtpolitisch-imperialistischen Gesichtspunkte in der Schifffahrtsprotektionspolitik lassen sich grundsätzlich in zwei verschiedene Gruppen aufteilen: Die einen erstreben einen engeren und intensiveren wirtschaftlichen Handelsverkehr zwischen Mutterland und Kolonialstaaten, und beschränken sich somit auf einen unter nationaler Souveränität stehenden Wirtschaftsrayon. Bei den andern treten die Bestrebungen des Staates über den Rahmen des nationalen Souveränitätsbereiches hinaus und bezwecken eine wirtschaftliche Infiltration in juristisch unter fremder Oberhoheit stehende Gebiete (mit eventuell nachfolgenden politischen Konsequenzen!). In beiden Fällen bildet die Handelsschifffahrt das tragende Instrument dieser Ideen, und ihrer Aktivität ist es letzten Endes zuzuschreiben, ob den Maßnahmen ein Erfolg beschieden ist oder nicht.

Aus dem ersten Weltkrieg gingen Großbritannien und die Vereinigten Staaten als die weltbeherrschenden Seemächte hervor, Großbritannien gegenüber der Vorkriegszeit zwar etwas geschwächt, aber mit dem festen Willen, die dominierende Weltmachtstellung von ehemals wieder zurückzuerobern, die Vereinigten Staaten nach ihrem phänomenalen kriegswirtschaftlichen Entwicklungsprozeß jung und unerfahren, aber ebenfalls von der klaren Absicht beseelt, die wenn auch nur unter außerordentlichen Umständen erreichte Position zu halten oder sogar noch zu verbessern. — Dieses doppelseitige Ringen um die Weltvorherrschaft fand in der Schifffahrtspolitik der beiden Staaten seinen deutlichen Niederschlag.

Als mit ziemlicher Sicherheit machtpolitischen Zielsetzungen entspringend, dürfen z. B. die in anderm Zusammenhang bereits erwähnten

¹⁹³ Wirtschaftsdienst Nr. 13, vom 31. März 1939. (Es handelte sich bei diesen Subventionen um die britischen Staatsbeihilfen an die Trampschifffahrt unter der „Ship Assistance Act“!).

Maßnahmen des Shipping Board zu Beginn der Zwanziger Jahre angesehen werden, das mit Hilfe seiner Staatsflotte dem USA-Außenhandel innert kürzester Zeit ein riesiges Liniennetz zur Verfügung stellen konnte. Tatsächlich drängte ja auch die gewaltige Kapitalakkumulation während des Krieges zu einer Expansion in immer neue Absatzmärkte, wobei natürlich die kriegsbedingt schwache Stellung gewisser Schiffahrtsländer sehr gelegen kam. Auch nach der Normalisierung der Lage auf den Weltmeeren lassen sich in der amerikanischen Schiffahrtspolitik einige typische Beispiele imperialistischer Tendenz feststellen. So bedeuteten z. B. die Bestimmungen der „National Recovery Act“ vom Jahre 1933 über das amerikanische Seewesen nichts anderes, als ein Versuch der Vereinigten Staaten, sich mit Hilfe des Shipping Boards innerhalb der Schiffahrtskonferenzen eine Vormachtstellung anzueignen. Die energische Reaktion von Seiten des Auslands läßt denn auch keinen Zweifel darüber, welche Bedeutung man jenseits der Landesgrenzen diesen Aspirationen beimaß¹⁹⁴. Auch die der Überseeschifffahrt öfters zuerkannten Post- und Betriebssubventionen dürften eigentlich weniger der Herstellung eines Kostenausgleichs mit dem Ausland gedient haben (wie es offiziell hieß), als der Inbetriebnahme immer wieder neuer Linien und Schiffe und der Anknüpfung weiterer weltwirtschaftlicher Beziehungen.

Etwas weniger deutlich traten demzugegen die machtpolitischen Bestrebungen in der Schiffahrtspolitik von Großbritannien zutage. Dies mutet umso erstaunlicher an, als man bei diesem Lande mit seiner Riesenflotte und den die ganze Welt umspannenden Besitzungen eigentlich das Gegenteil erwarten könnte. In der Tat beschränkten sich die diesbezüglichen Bestrebungen in der Hauptsache auf die Handelspolitik, wobei die Schifffahrt aber immerhin indirekter Nutznießer der Staatsinterventionen wurde. Das United Kingdom, das sich bekanntlich bis fast zur Weltwirtschaftskrise jeglicher Staatseingemischung enthielt, begünstigte seine Handelsflotte durch ein ausgebildetes System von Präferenzzöllen. Darüber hinaus versuchte man mit Hilfe von Postkontrakten den Handelsverkehr zu stimulieren, wobei aber die staatlichen Zahlungen den Leistungswert der geforderten Gegendienste nie weit überschritten. — Diese Feststellungen gelten allerdings nicht für die Dominions, wo die Linienschifffahrt zeitweilig einer ganz erheblichen Staatseingemischung unterworfen war.

In Frankreich und auch in Italien erweckte vor allem die Gestaltung der Dienste nach Südamerika das Interesse der Öffentlichkeit. Zweifellos ging es bei diesem Propagationsprozeß auch um die Erhöhung des nationalen Einflusses in diesen „Ländern der unbegrenzten Möglichkeiten“. Frankreich, dessen politische Tendenzen eigentlich schon im 19. Jahrhundert fast nurmehr kontinental-imperialistischer Natur waren, beschränkte sich in der Zwischenkriegszeit auf die Gestaltung seiner

¹⁹⁴ Schulz-Kiesow Paul: Freie Seeschifffahrt oder Konferenzen?, Jena 1937, S. 15.

Kolonialdienste nach dem fernen Osten und nach Zentralamerika ¹⁹⁵. Mit der Monopolisierung des Verkehrs zwischen Mutterland und Nordafrika bildete dieses Land ein wechselseitiges Abhängigkeitsverhältnis heraus, das sich zwar für die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Territorien kaum von Vorteil erwies (viel zu hohe Frachtraten!), dafür aber umso mehr für das Gedeihen der Seeschifffahrt.

Ähnlich Frankreich war auch Italien danach bestrebt, seinen Einfluß in der Richtung seiner Besitzungen in der Aegaeis und in Afrika zu mehren. Stark war das italienische Interesse von jeher an der Gestaltung der Dienste nach Tunis, auf welches französische Protektorat Italien periodisch immer wieder Ansprüche geltend machte. Den Anstoß für eine ausgesprochen imperialistische Schifffahrtspolitik ergab sich dann mit dem Krieg gegen Abessinien. Um den enormen Tonnagebedarf für diesen Feldzug decken zu können, ordnete Mussolini im Mai 1936 die Einbeziehung der italienischen Linienschifffahrt in ein großes nationales Sammelprogramm an ¹⁹⁶.

Nächst Italien und den Vereinigten Staaten war es vor allem auch Japan vergönnt, sein Liniennetz zu verdichten. Das Kaiserreich konnte sich bereits während des ersten Weltkriegs in denjenigen Verkehrsrelationen des Stillen und Indischen Ozeans festsetzen, auf denen Großbritannien infolge Schiffsraum Mangels seine Linien hatte eingehen lassen. In der Nachkriegszeit versuchte Japan seinen Einfluß in diesen Gebieten weiter zu stärken, was ihm aber infolge des Wiederauftretens der britischen und neuerdings auch amerikanischen Flagge nur unter größten Schwierigkeiten möglich war.

„Voyant dans la marine marchande . . . un instrument de premier ordre pour son expansion et sa domination en Extrême-Orient . . . le gouvernement japonais n'a pas cessé de s'y intéresser, et il est à remarquer qu'il s'est toujours refusé énergiquement à toute négociation avec l'étranger quant au partage du trafic maritime dans cette partie du monde qu'il considère comme la sienne“! ¹⁹⁷

Mit dem Beginn des Krieges in China 1932 und den zunehmend kontinental-imperialistischen Tendenzen der neuen Regierung ließen zwar die Aspirationen Japans zur See etwas nach. Erst der Beitritt des Kaiserreiches zu den Achsenmächten gab den wehrpolitischen Belangen zur See wieder neuen Auftrieb, da man im neuen Pakt die Möglichkeit einer baldigen Verwirklichung des Großjapanischen Reiches sah ¹⁹⁸.

Es bleibt nun noch zu erwähnen, daß die imperialistischen Bestrebungen in der Schifffahrtspolitik gegen Ende der Dreißiger Jahre unter

¹⁹⁵ Oswald, a. a. O., S. 85.

¹⁹⁶ Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt, a. a. O., S. 240.

¹⁹⁷ Aubert, a. a. O., S. 50.

¹⁹⁸ Helander, a. a. O., S. 109/10.

dem Deckmantel der „Wehrpolitik“ eine willkommene Verschleierung fanden.

3. *Rein Prestige-orientierte Ziele*

Ein etwas ausgefallenes, aber deswegen gleichwohl nicht zu unterschätzendes Ziel der modernen Schifffahrtspolitik liegt der Erhöhung des nationalen Prestiges im Ausland zugrunde. Durch den Einsatz regelmäßiger, schneller und mit den neuesten Errungenschaften der Technik ausgerüsteter Schiffsdienst hat ein Land die Möglichkeit, sein Ansehen in fremden Regionen zu erhöhen, die wirtschaftlichen und kulturellen Wechselbeziehungen anzuregen und so indirekt auf einen gesteigerten Schiffsverkehr hinzuwirken.

„Chaque navire portant le pavillon national peut être un puissant symbole de la pensée, de la langue, de la force, du génie même d'un peuple . . .“ „La marine marchande doit représenter un instrument de la propagande, de prestige et de l'indépendance, un symbole de la puissance commerciale et industrielle d'un pays“¹⁹⁹.

Die alte Schifffahrtsregel, daß ein stolzes Schiff in fremden Gegenden der Ausdruck eines durch Fleiß und Ausdauer erschafften Wohlstands oder der Mentalität seines Herkunftslandes darstellt, wird hier zum Ausgangspunkt der Protektionspolitik gemacht.

Der Tatsache, der Bedeutung des psychologischen Einflusses einer Handelsflotte in fernen Ländern, war man sich bereits im Mittelalter bewußt, setzte doch schon damals jedes Volk seine Ehre darein, die größte und bestausgerüstete Flotte der Welt zu besitzen. In den Vordergrund trat die prestigeorientierte Schifffahrtspolitik allerdings erst mit den umwälzenden Errungenschaften der Technik im 19. Jahrhundert, als die Ausgestaltung des Subventionwesens und die Intensivierung der weltwirtschaftlichen Beziehungen dem Staat auch immer neue Möglichkeiten gaben, anregend auf die Durchführung technischer Neuerungen hinzuwirken²⁰⁰. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auch der Ausbildung der Schiffsmannschaften zugewendet, da man mit Recht erkannte, daß diesem Faktor, nebst den rein technischen Momenten offenbar eine sehr große Bedeutung im internationalen Wettbewerb zukommen mußte. In den Dreißiger Jahren trieb dann der prestigeorientierte Schifffahrtprotektionismus vor allem in der Passagierschifffahrt große Blüten und führte zeitweise zu Ausmaßen, die jeglicher logischen Überlegungen entbehrten. Die größten Auswüchse fanden dabei diese vom marktwirtschaftlichen Standpunkt aus völlig verfehlten Aspirationen im Run um

¹⁹⁹ Aubert, a. a. O., S. 9 und Fabry, a. a. O., S. 5.

²⁰⁰ Wie wir eingangs feststellen konnten, bildete diese „technische“ Subventionspolitik eine der Hauptursachen für den großen Tonnageüberfluß in der Weltschifffahrt während der Zwischenkriegszeit.

„Das Blaue Band des Ozeans“, dem verbissenen Wettlauf der Großschiffahrtsländer um die schnellste Nordatlantiküberquerung ²⁰¹.

„Pour maintenir leur prestige, pour conserver ou pour améliorer leur portion dans l'ensemble du trafic, les compagnies encouragées par leurs gouvernements se trouvaient dans la nécessité de mettre en chantier de nouveaux paquebôts à des intervalles très rapprochées“! ²⁰².

Welche Subventionstypen in der Zwischenkriegszeit speziell für Prestigebauten zur Ausschüttung gelangten, ist allerdings recht schwer festzustellen. Vermutlich dürften einmal die diversen Bausubventionen, sowie die den Werften zugebilligten Schiffbauprivilegien, dann aber vor allem auch die umfangreichen Post- und Betriebssubventionen die Inangriffnahme solcher Prestigebauten stark begünstigt haben ²⁰³.

In Frankreich z. B., wo die Handelsmarine, wie wir gesehen haben, von jeher unter einer starken kostenbedingten Benachteiligung litt, wies man in Presse und Wissenschaft immer wieder mit Nachdruck auf die enormen Vorteile hin, welche der französischen Volkswirtschaft aus einer Erhöhung des nationalen Prestiges im Ausland erwachsen konnten ²⁰⁴. Schon Antraygues vertrat die These, daß die französische Handelsflotte in einer Weise ausgebaut und modernisiert werden sollte, die der Großmachtstellung Frankreichs und der Rolle dieses Landes im europäischen Kultur- und Wirtschaftsleben entsprach.

„L'intérêt national exige que notre marine conserve une importance proportionnée à notre situation dans le monde. Renoncer à avoir une flotte de commerce puissante ce serait nous condamner à perdre avec notre indépendance notre titre de grande puissance. L'intérêt national exige que nous entretenions des relations vives avec nos possessions d'outremer et que nous montrions notre pavillon sur toutes les grandes routes maritimes du globe“ . . . „La présence à l'étranger de paquebôts français rapides et supérieurement agencés affirme la grandeur et la prospérité de notre pays. Ils contribuent à notre expansion commerciale et au rayonnement de notre influence“! ²⁰⁵.

Ein Land, das seine Waren mit fremden Schiffen befördert, läuft Gefahr, im Export behindert zu werden und in zunehmende Auslandabhängig-

²⁰¹ Es ist allerdings zu bemerken, daß bei diesen Großeinheiten in der Passagierschiffahrt auch wehrpolitische Überlegungen eine gewisse Rolle gespielt haben dürften, wurde doch der größte Teil dieser Luxustonnage im zweiten Weltkrieg als Truppentransporter, Lazarettships oder (nach vorhergehendem Umbau) als Flugzeugträger eingesetzt.

²⁰² Fabre, a. a. O., S. 11.

²⁰³ Calvin und Stuart, a. a. O., S. 143.

²⁰⁴ Laufenburger spricht sogar von einem eigentlichen „Programme de prestige“, zu dessen Verwirklichung der französische Staat mit seinen Mitteln keineswegs haderte. (Laufenburger Henri: L'intervention de l'Etat en matière économique, Paris 1939, S. 68.)

²⁰⁵ Antraygues, a. a. O., S. 9/10.

keit zu geraten. Diesem Risiko war Frankreich vor allem während der Weltwirtschaftskrise ausgesetzt, als der Rückgang des Anteils der nationalen Flagge am heimischen Seeverkehr zeitweilig derartige Ausmaße annahm, daß die Regierung nur noch auf dem Interventionswege das ökonomische Gleichgewicht dieses Wirtschaftszweigs wieder herstellen konnte²⁰⁶. Die prestigeorientierte Subventionspolitik erreichte ihren Gipfelpunkt in den Luxusbauten für die Nordatlantikfahrt, deren letzproduzierte Einheit, die „Normandie“, infolge ihrer Kostspieligkeit, den faktischen Zusammenbruch der „Compagnie générale transatlantique“ herbeiführte. Bezeichnenderweise fand die in der Folge von Seiten des Staates eingeleitete Stützungsaktion trotz ihres Ausmaßes die allgemeine Billigung des französischen Volkes. Selbst in Linkskreisen vertrat man damals die Ansicht, die Kosten der „Normandie“ seien „durch den außerordentlichen Werbeerfolg dieser größten und luxuriösesten Einheit der Welt“ mehr als aufgewogen worden:

„Si ce paquebôts n'a pu être construit en quelque sorte que par l'Etat sous le couvert de la C. G. T., son merveilleux confort et son luxe inégal, en faisant un prestigieux moyen de propagande et une merveilleuse réussite, justifie vraiment toutes les dépenses qu'il y a entraînées“²⁰⁷.

Wenn in einem Lande der Prestigefrage eine geradezu zentrale Bedeutung zukommen mußte, so in Großbritannien, wo ja die Flotte noch bis gegen Ende des letzten Jahrhunderts über zwei Drittel des Welttonnagebestands auf sich vereinigte. Die natürliche Verbundenheit des britischen Volks mit der See und die damit zusammenhängende Zuverlässigkeit und Promptheit der englischen Schiffsdienste ließen die britische Flagge in der Tat überall willkommen und sehr nachgefragt erscheinen. In den Dreißiger Jahren waren es im besondern die beiden staatlich subventionierten Luxuseinheiten „Queen Mary“ und „Queen Elizabeth“, in deren Indienstellung die britische Nation ihren ganzen Stolz und Ehrgeiz dreinlegte. Wenn auch diese Schiffe, ihrer ausgesprochen unwirtschaftlichen Dimensionen wegen (80 000 BRT) von maßgebender Seite damals heftig kritisiert wurden, so gehören sie doch heute noch zu den repräsentativsten und komfortabelsten Einheiten der Welt^{208, 209}.

In Italien trug eigentlich erst das im Anschluß an das „Ciano-Dekret“ vom 16. Mai 1926 erlassene Subventionsgesetz vom 8. Juli 1929 den prestigeorientierten Aspirationen in der italienischen Schifffahrt Rechnung. Dieses Gesetz brachte progressiv gestaffelte Geschwindigkeitsprämien in der Höhe von 30—235 % der ursprünglich bewilligten Bau-

²⁰⁶ Vgl. dazu Pirou, a. a. O., S. 200 ff.

²⁰⁷ Aubert, a. a. O., S. 106.

²⁰⁸ Bekanntlich war es das Verdienst der „Queen Mary“ im Jahre 1936, das „Blaue Band des Ozeans“ an die britische Flagge zu heften. Dieses Schiff blieb während 16 Jahren eindeutig die schnellste Einheit der Welt und mußte sich erst im Juli 1952 vor der von den Vereinigten Staaten neu in Betrieb genommenen „United States“ geschlagen geben.

²⁰⁹ Vgl. Pieper, a. a. O., S. 43.

subventionen zur Auszahlung, die allesamt so bemessen waren, daß sie in der Hauptsache nur der Passagierschifffahrt zugute kommen konnten. Als Ergebnis dieser Prestige-orientierten Subventionspolitik ist jedenfalls die Inbetriebnahme der Luxusschiffe „Conti di Savoia“ und „Rex“ anzusehen, zwei Groß-Einheiten, die beide in der Nordatlantikfahrt zum Einsatz gelangten und außer den erwähnten Bauvergünstigungen noch einer Reihe spezieller Beihilfen teilhaftig wurden ²¹⁰.

Während sich Japan — im Gegensatz zu den andern Großschiffahrtsländern — mit Prestigefragen überhaupt nicht abgab, maß man demgegenüber in den Vereinigten Staaten diesen Momenten eine nur allzu-große Bedeutung zu. Schon in der Akte von 1920 wurde offiziell mitgeteilt, daß u. a. eines der mit den umfangreichen Subventionen erstrebten Ziele die Erhöhung des Ansehens der nationalen Handelsschifffahrt im Auslande sei ²¹¹. Man war sich zwar im klaren, daß die Wirtschaftlichkeit der unter beträchtlichen Schwierigkeiten leidenden USA- Handelsflotte nicht auf dem Wege einer übertriebenen Prestigepolitik hergestellt werden konnte. Doch hoffte man, durch eine Werbekampagne des Shipping Boards (Gewinnung der Reeder zur Einstellung neuer und moderner Einheiten im Überseeverkehr) wenigstens dem ständigen Rückgang der Handelsschifffahrt am eigenen Außenhandel einen Riegel schieben zu können. Leider gelang es den zuständigen Behörden nicht, diesen Wunschtraum Wirklichkeit werden zu lassen. Im Gegenteil: Je mehr Staatsmittel in diesen Wirtschaftszweig hineingepumpt wurden, desto ungünstiger fielen die Geschäftsergebnisse aus und desto mehr sahen sich die Reeder aus ihrer eigenen Unfähigkeit heraus genötigt, die Hilfe des Staates anzufordern.

²¹⁰ Die Geschwindigkeitsprämien, die z. B. der „Rex“ zuerkannt wurden, beliefen sich allein auf den astronomischen Betrag von 13,9 Mill. Lire!

²¹¹ Zeis, a. a. O., S. 116.

IV. Die Formen des staatlichen Protektionismus in der Seeschifffahrt

Überaus umfangreich und mannigfaltig sind die Formen und Typen, in denen die Subventionen in der Weltschifffahrt aufzutreten pflegen. Von Land zu Land weisen sie zudem große Differenzen auf, die ihren Grund in den höchst verschiedenartigen Zielsetzungen, Durchführungsmodi und Anwendungsgebieten haben.

Wenn nun versucht werden soll, die Schifffahrtssubventionen in ihren sämtlichen bis heute bekannten Formen und Erscheinungstypen aufzuzeigen und sie nach Zweckrichtung, Inhalt, Anwendungsbereich und Wirkung einer Analyse zu unterziehen, so geschieht dies unter Befolgung des Prinzips einer möglichst systematischen Erfassung. Es soll demnach auf begriffstechnische Details und sonstige Einzelheiten nur insoweit eingegangen werden, als diese mit dem Grundsatz einer klaren Gliederung und Übersichtlichkeit nicht im Widerspruch stehen.

Die Differenzierung der Subventionsformen der Weltschifffahrt läßt sich am besten nach folgenden drei Gesichtspunkten durchführen:

1. hinsichtlich der *vom Subventionsgeber beabsichtigten ökonomischen Gesamtwirkung* auf die nationale Seeschifffahrt: Erziehung und Erhaltung!
2. hinsichtlich ihrer *generellen Anwendungsform*, und
3. hinsichtlich ihres *artspezifischen Auftretens* (Leistungsarten).

A. Differenzierung der Subventionsformen nach der vom Subventionsgeber (Staate) beabsichtigten ökonomischen Gesamtwirkung auf die nationale Seeschifffahrt: Erziehung und Erhaltung

Das endgültige Ziel aller Wirtschaftspolitik ist eine optimale Versorgung der eigenen Volkswirtschaft mit Gütern und Dienstleistungen, sei es auf dem Wege des Freihandels oder des Protektionismus. Schlägt die Schifffahrtspolitik den Weg des Protektionismus ein und bedient sich dabei der Subvention, so ist es eine Frage des Struktur- und Konjunkturzustandes der subventionierenden Volkswirtschaft, sowie der Art der gesteckten schifffahrtspolitischen Ziele, ob es sich hierbei um sog. Erziehungs- oder Erhaltungssubventionen handelt²¹².

²¹² Siebert Friedrich P.: Die Subventionen der Weltseeschifffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, Diss. Kiel 1930, S. 15.

Von Erziehungssubventionen spricht man im Rahmen der Seeschiffahrt immer dann, wenn die staatsprotektionistischen Eingriffe eine Förderung oder Weiterentwicklung von Schifffahrt und Schiffbau über ein durch die freien Kräfte des Marktes bestimmtes Ausmaß hinaus zum Ziele haben. Mit andern Worten und theoretisch ausgedrückt: wenn ihre Zweckrichtung darin besteht, eventuell auftretende, den Entwicklungsgang hemmende Kräfte, sofern diese variabler, d. h. zeitlich wandelbarer Natur sind, vorübergehend auszuschalten, oder zumindest in diejenigen Bahnen zu lenken, wo sie dem beabsichtigten Expansionsprozeß nicht hinderlich sind. Wesentlichstes Merkmal der Erziehungssubventionen ist somit ihre zeitlich begrenzte Anwendung, d. h. ihr Fortfall im Zeitpunkt der Erreichung des mit der Intervention erstrebten Zieles. Fallen sie in diesem Momente nicht weg, oder vermag ihre erzieherische Wirkung das beabsichtigte Ziel innerhalb der veranschlagten Zeitperiode aus irgendwelchen Gründen nicht zu erreichen, so entfremden sie sich ihres ursprünglichen Zwecks und werden zu Erhaltungssubventionen, ein Tatbestand, der sich in der Seeschiffahrt leider nur allzu oft abspielt. Vom marktwirtschaftlichen Standpunkt aus kann zwar ihre Wirkung noch insofern rechtfertigt werden, als sie — im Gegensatz zu den Erhaltungssubventionen — lediglich eine Verschiebung der Wettbewerbslage veranlassen, da ja die subventionierten Unternehmungen im Zeitpunkt des Wegfalls der Beihilfen, d. h. bei Erreichung des mit ihnen erstrebten Zieles (Konkurrenzfähigkeit) wieder auf sich selbst angewiesen sind.

Sind die Erziehungssubventionen also zeitlich begrenzt, so erwiesen sich die Erhaltungssubventionen demgegenüber dauerhaften Charakters und entfremden durch falschen Kapitalzufluß die subventionierten Industrien ihrer ökonomischen Basis. Im Falle ihrer Aufhebung sind nämlich die unterstützten Industrien nicht in der Lage, den Wettbewerb auf eigene Faust zu bestreiten, sondern sie werden nach Aufzehrung der vorhandenen Reserven notgedrungenermaßen unter die Scheidelinie der sog. Grenzproduktivität absinken. Einzig ein Hineinwachsen der Konjunktur vermag in diesem Falle ein Ausscheiden aus dem Produktionsprozeß noch zu verhindern. — Während also der Zweck der ersteren darin besteht, die variablen Produktionskostenunterschiede zwischen den Seeverkehrsleitungen bzw. Werftprodukten der nationalen und der ausländischen Flaggen solange auszugleichen, bis sie in der Entwicklung das gleiche Preisniveau erreicht haben, so gehen die Erhaltungssubventionen darauf aus, die konstanten Produktionskostenunterschiede, d. h. die in absehbarer Zeit nicht wandelbaren Differenzen dauernd auf Kosten des Steuerzahlers zu überbrücken. Ihre Tendenz ist somit ausgesprochen statischer Natur und steht in krassem Widerspruch zu den Gesetzen des Marktmechanismus ²¹³.

Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der beiden Subventionstypen in der Seeschiffahrt läßt sich auch an ihrer funktionellen Wirkung

²¹³ Siegert, a. a. O., S. 19.

nachweisen. Im Falle der Erhaltungssubventionen dienen die Beihilfen der künstlichen Stützung von Unternehmungen, für deren Dienstleistungen oder Produkte nur eine ungenügende Nachfrage besteht²¹⁴. Mit Hilfe der Subventionen wird es den unrentablen Unternehmungen wieder möglich, die Scheidelinie der Grenzproduktivität zu überschreiten und sich erneut in den Produktionsprozeß einzuschalten. Obwohl nun — und das ist gerade der springende Punkt — keine eigentliche Veränderung des Angebots stattfindet, verhindern die Staatsgelder durch die Deckung der Differenz zwischen den Produktionskosten und dem Marktpreis eine Anpassung des Angebots an die veränderte Nachfragekonstellation, womit die Disproportionalität zwischen den beiden Größen „erhalten“ bleibt und es lediglich zu einer Verschiebung der internationalen Arbeitsteilung kommt²¹⁵. — Im Falle der Erziehungssubventionen liegt der Sachverhalt allerdings etwas problematischer. Nicht nur wird durch sie zusätzliches Angebot geschaffen, sondern auch eine qualitative Gestaltung des Angebots kann dazu führen, daß die bisher auf dem Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte beruhende Wettbewerbskonstellation auf den Weltmeeren eindeutig zu Gunsten der Beihilfe gewährenden Flagge verschoben wird. Eine derartige Entwicklung sollte vor allem dann vermieden werden, wenn sich der subventionierte Wirtschaftszweig — ähnlich der Seeschifffahrt in der Zwischenkriegszeit — bereits in einer strukturellen Krisenphase befindet, sodaß die Anwendung von Erziehungssubventionen zu einer weiteren Verfälschung der Marktlage führen muß. Die endgültige Wirkung der Beihilfen wird zwar auch in diesem Falle davon abhängen, mit was für einer Elastizität die Nachfrage auf die Produktions- und damit auf die mittelbar eingetretenen Angebots- und Preisänderungen reagiert. Wie es bei der Kostengestaltung überhaupt darauf ankommt, wie groß die abgesetzte Menge der Produktion ist — je größer der Absatz, desto kleiner der Anteil der fixen Kosten —, so wird auch der schließliche Erfolg der Subventionen weitgehend durch die Absatzmöglichkeiten bestimmt²¹⁶.

Dem Gesagten läßt sich jedenfalls entnehmen, daß die Grenzen zwischen den beiden Subventionstypen sehr flüchtig sind und es dem Subventionsgeber jederzeit ein Leichtes ist, Erziehungssubventionen in Erhaltungssubventionen zu verwandeln und umgekehrt. In dieser Tatsache beruht schließlich die große Gefahr des staatlichen Protektionismus zur See.

²¹⁴ Daß die Nachfrage ungenügend ist, geht daraus hervor, daß die Erlöse die Kosten nicht mehr zu decken vermögen.

²¹⁵ In diesem Punkt setzt auch meist schon die sog. „Kostenausgleichstheorie“ ein, die die Berechtigung der Erhaltungssubventionen aus der Tatsache der zwischen den einzelnen Ländern bestehenden, zum Teil recht erheblichen Produktionskostenunterschieden abzuleiten sucht.

²¹⁶ Rutz Karl: Staatliche Subventionen an private Unternehmungen, Diss. Zürich 1948, S. 28.

B. Differenzierung der Subventionen nach ihrer generellen Anwendungsform

Die Differenzierung der Subventionen kann weiterhin nach ihren Erscheinungsmerkmalen durchgeführt werden und zwar einmal ganz generell nach dem gesamthaften Auftreten der Subventionsformen oder dann anderseits streng gegliedert in Bezug auf ihr artspezifisches Vorkommen. Was die erstere Möglichkeit anbetrifft, so lassen sich folgende generelle Staatsbeihilfeformen aufzeigen:

1. Direkte und indirekte Subventionen

Unter „direkten“ Subventionen versteht man in der Seeschifffahrt alle diejenigen Staatsbeihilfen, die der Staat den Schifffahrtsunternehmungen in der Form von Geldzuwendungen zukommen läßt, im Gegensatz zu denjenigen Fällen, wo er nur von Zahlungen befreit, d. h. die Protektivbeihilfen der Seeschifffahrt auf „indirektem“ Wege vermittelt ²¹⁷. Nach dieser Aufteilung müßten somit Betriebs-, Bau- und Postsubventionen, sowie Darlehen u. a. m. den direkten Subventionen zugerechnet werden, während Privilegien wie die Befreiung oder Ermäßigung von Steuer-, Zoll- und Abgabezahlungen einer indirekten Subventionierung entsprechen würden. Diese Gruppierung der Subventionstypen deckt sich auf weite Strecken mit der in der Schifffahrtsliteratur sehr häufig gehandhabten Einteilung in unmittelbare und mittelbare Subventionen.

2. Unmittelbare und mittelbare Subventionen

Vom Standpunkt der Schifffahrt aus (im Gegensatz zum Schiffbau!) bezeichnet man nämlich als „unmittelbare“ Subventionen all diejenigen Beihilfen, die ihr auf geradlinigem, d. h. direktem ²¹⁸ Wege zufließen, während dann Zahlungen wie Werftsubventionen, gesetzliche Privilegien wie Küstenschifffahrtsvorbehalte, oder Vergünstigungen wie Steuer-, Zoll- und Abgabeermäßigungen u. a. m. unter den Begriff der „mittelbaren“ Subventionen fallen ²¹⁹. Um das Bild noch zu vervollständigen, müßte diesen beiden Subventionsgruppen als Sondergruppe eigentlich noch der „Staatsreederei“ und der „Staatswerftbetrieb“ gegenübergestellt werden, die beiden ausgeprägtesten Formen des Schifffahrtsprotektionismus, bei denen der Staat nicht mehr nur „leistet“, sondern sogar selbst „be-

²¹⁷ Calvin und Stuart: The merchant shipping industry, New York 1925, S. 176.

²¹⁸ Ausnahme: Verkauf oder Vercharterung von Staatsschiffen zu Vorzugspreisen!

²¹⁹ Neuffer Karl: Probleme der Schifffahrtssubventionen und der Weltschifffahrtskrise, Diss. Mannheim 1933, S. 2 und Siegert, a. a. O., S. 4.

treibt“²²⁰. Ein Charakteristikum der erwähnten beiden Subventionstypen besteht übrigens darin, daß der größte Teil der „mittelbaren“ Subventionen — im Gegensatz zu den „unmittelbaren“ Subventionen — einer statistischen Erfassung überhaupt nicht zugänglich ist.

3. *Echte und unechte Subventionen*

Bei der Differenzierung in „echte“ und „unechte“ Subventionen handelt es sich um eine ihrem Sinn nach heute kaum mehr gebräuchliche Unterteilung der Staatsbeihilfen. Sie wurde mit der Verfeinerung der protektionistischen Interventionsmethoden und der zunehmend auf vertraglicher Basis beruhenden Regelung des Staatsbeihilfewesens gewissermaßen von der Zeit überholt. Von „echten“ Subventionen sprach man im allgemeinen immer dann, wenn an die Herausgabe der Staatsgelder keinerlei Verpflichtungen zu Gegenleistungen verbunden waren, d. h. die Gelder einfach à fond perdu ausgeschüttet wurden mit dem Wunsche sie in dieser oder jener Richtung zu verwenden. Dem Subventionsempfänger stand dann jedenfalls die Möglichkeit zu, die Beihilfegelder nach eigenem Gutdünken zu verwerten und der dem Subventionsverleih zugrunde liegenden Zweckrichtung nur insoweit zu folgen, als diese vom Staate ausdrücklich zur Bedingung gemacht wurde. Von „unechten“ Subventionen sprach man demgegenüber, wenn die Nutznießer der staatlichen Gelder an gewisse Gegenleistungen gebunden waren, von denen der Umfang der Zuschüsse und der Einsatzbereich abhingen²²¹. — Entsprechend dieser Unterteilung wurden im ausgehenden 19. Jahrhundert auch die Begriffe „Prämie“ und „Subvention“ gehandhabt²²².

4. *Reale und nominelle Subventionen*

Eine Unterteilung, die zwar über das Wesen der Subventionen nur wenig auszusagen vermag, die aber immerhin einen wichtigen Sachverhalt wiedergibt, nimmt Gertrud Zachau-Mengers vor, indem sie die staatlichen Beihilfen an die Schiffahrt in „reale“ und „nominelle“ Subventionen aufgliedert. Als „reale“ Subventionen bezeichnet sie Staatsmittel, die diesem Wirtschaftszweig auf unentgeltlichem Wege, d. h. gewissermaßen in natura zufließen, also z. B. die Benützung von Hafen- und Kanalanlagen mit teilweisem oder vollständigem Erlaß der Gebühren, die gesetzlichen Privilegien und Vergünstigungen, die Vorbehalte u. a. m. „Nominelle Subventionen“ wären dann demgegenüber Zahlungen, die

²²⁰ Unter „Leistungen“ werden in diesem Zusammenhange selbstverständlich nicht nur Geldzahlungen verstanden, sondern auch alle andern materiellen Unterstützungen, die der Staat den Schiffahrtsunternehmungen im Rahmen seiner Protektivpolitik zukommen läßt.

²²¹ Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit (Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reiches), Berlin 1927, S. 436.

²²² Vgl. Abschnitt I, Kapitel D.

den Unternehmern in der generellen Geltungsform der Werteinheiten eines Landes zur Verfügung gestellt werden, d. h. also Subventionen im eigentlichen Sinne ²²³.

5. Effektiv- und Eventualsubventionen

Sehr konsequent wird in allen den Sachverhalt der Subventionen betreffenden Arbeiten die Differenzierung der staatlichen Protektivbeihilfen in „Effektiv- und Eventualsubventionen“ durchgeführt. Während bei den „Effektivsubventionen“ der Subventionscharakter schon von vornherein feststeht, werden die „Eventualsubventionen“ erst beim Eintreten bestimmter Umstände zu Subventionen und sind demnach nicht als Subventionen im eigentlichen Sinne zu werten. Mit andern Worten: Bei den „Effektivsubventionen“ oder „Auszahlungssubventionen“ ²²⁴, wie man sie öfters auch nennt, findet eine direkte (zinslose) Geldüberweisung statt, die stets zu einem Zeitpunkt vorgenommen wird, in dem die Zahlungen fällig werden. Bei den „Eventualsubventionen“ oder „Quasi-subventionen“ ²²⁵ hingegen (Kredite, Kredit-, Zins- und Risikogarantien) übernimmt der Staat an Zahlungsstatt das Risiko oder die Bürgschaft für die Deckung allfälliger Verluste. Der Subventionscharakter dieser Beihilfen tritt somit erst dann in Erscheinung, wenn bei Zahlungsunfähigkeit der mit Krediten oder Garantien belegten Schuldner der Staat die hängigen Verpflichtungen selbst abzulösen hat. Der eigentliche Subventionsbetrag ist dann zwar nicht der nominelle Kreditbetrag bzw. die Kredit- oder Risikogarantie, sondern der eventuelle Zinsausfall bzw. die von dritter Seite in Anspruch zu nehmende Garantie bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners ²²⁶.

Diese generelle Unterteilung der Subventionsformen könnte selbstverständlich noch nach weiteren Gesichtspunkten durchgeführt werden. Wir beschränken uns hier aber auf die Wiedergabe der in diesem Zusammenhang wichtigsten Typen. Einen genauen Einblick in das Wesen der Schiffahrtssubvention sollen die einzelnen Leistungsarten gewähren, die nun im folgenden Kapitel zu behandeln sind.

C. Differenzierung der Subventionsformen nach ihrem artspezifischen Auftreten, d. h. nach den Leistungsarten

Außerordentlich vielseitig sind die Leistungsarten, in denen die Schiffahrtssubventionen aufzutreten pflegen. Von Land zu Land weisen sie zudem ihre Eigenheiten auf, weshalb es recht schwierig ist, ein System

²²³ Zachau-Mengers Gertrud: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Diss. Jena 1930, S. 9.

²²⁴ Zachau-Mengers, a. a. O., S. 7.

²²⁵ Helander Sven und Haslinger Franz: Artikel „Seeschiffahrt“, in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 1926, Bd. VII, S. 357.

²²⁶ Schiedewitz Ernst Walter: Englands Schiffahrtssubventionen der Nachkriegszeit, Diss. (Manuskript-Teildruck), Dresden 1934, S. 7.

in diesen Formenreichtum zu legen. Um nun gleichwohl eine exakte Typisierung des Staatsbeihilfewesens durchführen zu können und zudem möglichst nahe der Wirklichkeit zu verbleiben, scheint uns die von Siegert vorgeschlagene Gliederung in die drei Gruppen: „unmittelbare“, „mittelbare“ Subventionen und „Staatsbetrieb“ als Ausgangsbasis für unsere Untersuchung am zweckmäßigsten zu sein²²⁷. Nach dieser Dreiteilung würden somit die folgenden Subventionsarten zur Diskussion stehen:

A. Unmittelbare Subventionen:

1. Bausubventionen
 - a) Bausubventionen
 - b) Baudarlehen
2. Postsubventionen
 - a) Postkontraktsubventionen
 - b) Außerkontraktliche Postsubventionen
3. Betriebssubventionen
 - a) Betriebssubventionen
 - b) Betriebsdarlehen
4. Abwrack- und Abwrack-Neubau-Subventionen
 - a) Abwracksubventionen
 - b) Abwrackdarlehen
 - c) Abwrack-Neubau-Subventionen
5. Admiralitätssubventionen
6. Krediterleichterungen
 - a) Kreditgarantien
 - b) Zinsgarantien
 - c) Zinssubventionen
7. Gewinngarantie, Gewinn- und Verlustbeteiligung
 - a) Gewinngarantie
 - b) Gewinn- und Verlustbeteiligung
8. Übernahme des Seeversicherungsrisikos
9. Vercharterung von Schiffen aus Staatsbesitz
10. Verkauf von Schiffen aus Staatsbesitz

B. Mittelbare Subventionen:

11. Küstenschiffahrtsvorbehalt
12. Kolonialschiffahrtsvorbehalt
13. Werftsubventionen
 - a) Werftsubventionen
 - b) Werftdarlehen
14. Zollerleichterungen
 - a) Befreiung oder Ermäßigung von Importzöllen auf Schiffbaumaterial

²²⁷ Siegert, a. a. O., S. 28.

- b) Teilweise oder vollständige Zollrückvergütung auf Schiffbaumaterial
- c) Zollerhöhung auf Importtonnage
- d) Zollbefreiung auf Importtonnage
- e) Flaggendiskrimination oder Differenzialzollbehandlung
- 15. Steuererleichterungen
- 16. Auswanderungspolitik
- 17. Gebühren-, Tax- und Abgaberleichterungen
 - a) Befreiung oder Ermäßigung von Hafen- und Kanalabgaben
 - b) Rückvergütung von Hafen- und Kanalabgaben
 - c) Rückvergütung von Abgabebzahlungen im Ausland
- 18. Hafenbau- und Hafenbetriebssubventionen
- 19. Kanalbau- und Kanalbetriebssubventionen
- 20. Eisenbahnvorzugstarife
 - a) Durchfrachtverkehr (durchgehender Eisenbahn-Seefrachtverkehr)
 - b) Seehafenausnahmetarife

C. Staatswirtschaft:

- 21. Staatsreedereibetrieb
- 22. Staatswerftbetrieb

D. Unmittelbare Subventionen

1. Bausubventionen

Bei den Bausubventionen handelt es sich um einen Subventionstypus, der auf die verschiedenartigste Weise der Seeschifffahrt zufließen kann, dessen primärer Zweck aber stets darin besteht, die Schiffbautätigkeit über ein durch die freien Kräfte des Marktes bewirktes Ausmaß hinauszuheben. Die Gründe, welche den Subventionsgeber zu einer Intervention in dieser Richtung veranlassen können, sind dabei ebenso mannigfaltig wie das Auftreten der einzelnen Subventionsformen selbst. Kein Wunder ist es demnach, daß die Grenzen der Bausubventionen zu anderen Subventionsformen sehr flüchtig sind und es jeweils dem Theoretiker überlassen bleibt, eine zweckentsprechende Abgrenzung vorzunehmen ²²⁸.

²²⁸ Werden z. B. die Bausubventionen „im weitesten Sinne“ definiert, so fallen darunter alle schiffbaufördernden Maßnahmen, denen eine Überweisung von Geldbeträgen, ein Erlaß bzw. eine Ermäßigung von fiskalischen Abgaben oder eine gesetzliche Privilegierung zugrunde liegt, also: Werft-, Abwrack-, Neubausubventionen, -darlehen und -garantien, Zoll- und Steuerprivilegien u. a. m. Da jedoch die vorliegende Arbeit eine möglichst feine Gliederung der einzelnen Subventionstypen anstrebt, soll hier einer engeren Grenzziehung der Vorzug gegeben werden.

In der vorliegenden Arbeit verstehen wir unter Bausubventionen der Einfachheit halber: direkte Geldüberweisungen öffentlicher Körperschaften an private Reedereibetriebe, deren Übergabe mit dem Wunsche oder der Verpflichtung zu einer Investition in der Schiffbauindustrie (Neubauten, Umbauten ²²⁹, Reparaturen) verbunden ist.

Werden die Gelder auf Grund eines einmaligen Gesetzesaktes zur Ausschüttung gebracht und sind sie an keine Gegenleistungen irgendwelcher Natur gebunden, so spricht man in der Regel von „Bauprämien“. Dieser ursprünglichste Bausubventionstypus war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr verbreitet, als es den einzelnen Staaten noch nicht so sehr darauf ankam, ob die obrigkeitlichen Gelder auch wirklich zweckentsprechend angewendet wurden oder nicht. Der Sinn der Prämien bestand dann darin, den nationalen Werften einen Ausgleich für die sie in der Regel stark belastenden Importzölle zu gewährleisten und ihnen darüber hinaus eine Wirtschaftslage zu garantieren, die ihnen einen erfolgreichen Wettbewerb mit den Werftindustrien des Auslands gestattete.

Die in der Folge durchgreifende Verfeinerung der Subventionssysteme um die Jahrhundertwende brachte es allerdings mit sich, daß auch die Bauprämien einer grundsätzlichen Neufundierung unterworfen wurden. Da es der Staat nunmehr notwendig erachtete, die Gelder einer genauen Berechnung zu unterziehen, wurden sie nicht mehr à fond perdu ausbezahlt wie bisher, sondern an teilweise sehr weitgehende Bedingungen geknüpft, die die Subventionsempfänger zu einem absolut zweckentsprechenden Verhalten verpflichteten. Auf diese Weise konnte nicht nur jeglicher Mißbrauch vermieden werden, sondern es war dem Staate vor allem auch möglich, seinen Einfluß in der gewünschten Richtung geltend zu machen. — Im Anschluß an die Wirtschaftskrise von 1921 (die ihrer außerordentlich lähmenden Wirkung auf die Bautätigkeit wegen zu schweren Sozialunruhen Anlaß gab), erachtete man es zudem als zweckmäßig, an Stelle der direkten Bausubventionen in vermehrtem Maße die Kreditgewährung treten zu lassen. Man erhoffte so die Reeder noch straffer an den Willen des Staates binden zu können und vor allem auch der Unternehmerinitiative neuen Auftrieb zu verleihen. Der Staat leistete zu dieser Entwicklung in der Weise seinen Beitrag, daß er einerseits die Bildung von Seekreditinstituten in die Wege leitete und anderseits durch die Ausgabe von Krediten, Kreditgarantien und Zinssubventionen auf eine Verflüssigung des Kapitalmarktes hinwirkte. Im Rahmen dieser kombinierten Protektivaktionen sind denn auch in der Zwischenkriegszeit ganz beträchtliche Staatsmittelbeträge zur Ausschüttung gelangt, die vor allem in den

²²⁹ Umbausubventionen spielten vor allem beim Übergang von der Segel- zur Dampfschiffahrt bzw. von der Dampf- zur Motorschiffahrt eine große Rolle, dann vor allem auch im scharfen Qualitätswettbewerb der Dreissiger Jahre.

Dreißiger Jahren einem scharfen qualitativen Wettbewerb Vorschub leisteten ²³⁰.

Bausubventionen werden ihrem Zweck nach in der Regel nur einmalig ausgegeben. Sie stellen, ökonomisch gesehen, einen direkten Zuschuß des Staates an die Baukosten eines Schiffes dar, weshalb sie einer entsprechenden Nivellierung unterworfen sind. Seit dem Übergang von den rudimentären Prämiensystemen des 19. Jahrhunderts zu den modernen Subventionsmechanismen sind sie, wie gesagt, an gewisse Bedingungen geknüpft, deren Zweck darin besteht, beabsichtigte und tatsächliche Wirkung der Beihilfen in bessere Übereinstimmung zu bringen. In den meisten Ländern mit nennenswerter Schiffbauindustrie ist es z. B. üblich geworden, die Ausführung von Neubauten auf inländische Werften zu beschränken oder den Genuß der Staatsbeihilfen von der Verwendung inländischer Baumaterialien abhängig zu machen. Diese Vorschriften werden dann jeweils so angesetzt, daß sie den Prinzipien des Freihandels nicht widersprechen, indem sie eine Auftragserteilung an das Ausland pro forma noch zulassen und den Wert der Subventionen vom Kostendifferential abhängig machen. Wenn auch in diesem Falle zwar angenommen wird, daß die kostenmäßigen Vorteile des Auslands durch die Subventionen behoben sein sollten, so hat doch gerade die Praxis der Zwischenkriegszeit gezeigt, daß solch theoretische Überlegungen vielfach sehr abwegig sind, da nämlich schlußendlich Präferenzen, preisliche Bevorzugungsmaßnahmen, oder sogar nur Vorurteile über die definitive Vergebung der Bauaufträge entscheiden. Ein schönes Beispiel für eine derartige Umgehung von Protektivmaßnahmen stellt jedenfalls die in Frankreich unter dem Namen „Crédit Maritime“ bekannt gewordene Baukreditgesetzgebung dar. Diese Unterstützungsaktion mußte von der französischen Regierung unter mehreren Malen grundsätzlich abgeändert werden, nur weil die Auftragserteilung der Reeder an das Ausland (speziell England) zeitweilig derartige Ausmaße annahm, daß der Zweck des Gesetzes, nämlich die Reproduktion und Modernisierung der französischen Handelsmarine, ernsthaft in Frage stand ²³¹. Ähnliche Tendenzen zur Umgehung der Gesetzesbestimmungen lassen sich auch in den Vereinigten Staaten feststellen, während sich demzuegen die britischen „Trade Facilities Acts“ als für ausländische Auftraggeber sehr attraktiv erwiesen. — Ein Charakteristikum der Bausubventionen besteht übrigens noch darin, daß sie auf Vor- oder Nachindustrien abgewälzt werden können, somit also in vielen Fällen der Schiffbauindustrie gar nicht in vollem Umfang zufließen.

Die Höhe der staatlichen Zuschüsse richtet sich in der Regel nach Größe, Bruttoregistergehalt, Brennstoffverbrauch, Bauart, Antriebsart und Geschwindigkeit der neu zu erbauenden Schiffe, nicht selten auch

²³⁰ Vg. dazu: Kapitel II, S. 26.

²³¹ Aubert Jacques: *L'aide de l'Etat à la marine marchande*, Diss. Paris 1939, S. 56.

nach dem Dienstleistungszweck und deren Ausrüstung²³². Eine Differenzierung wird bisweilen auch hinsichtlich der zur Anwendung gebrachten Materialien vorgenommen, wobei dann hochwertige, im Inland produzierte Waren den Vorzug haben. Subventioniert werden in der Hauptsache Handelsschiffe der Linienfahrt, in selteneren Fällen auch Tramp-tonnage, dann natürlich Passagierschiffe und gemischte Fracht-Fahrgast-tonnage, nicht aber Spezialeinheiten wie Vergnügungsschiffe, Schlepper, Bagger, Lotsenboote u. a. m. In einigen Ländern schenkte man in der Zwischenkriegszeit vor allem dem Ausbau von Tankerflotten besondere Beachtung (so z. B. in Frankreich und den USA), in andern wiederum mehr den Kühlschiffen (Nahrungsmittelexportländer). Dem Dienstleistungscharakter der unterstützten Schiffe entspricht es weiterhin, daß je nachdem das Hauptgewicht der Zuschüsse mehr auf die Geschwindigkeit gelegt wird, unter Umständen jedoch mehr auf die Größe und Ausrüstung der Einheiten. Bei einem Passagierschiff des Nordatlantikverkehrs wird natürlich dem Geschwindigkeitsmoment das Hauptaugenmerk zukommen — eine Zeit lang spielte auch die Größe eine ausschlaggebende Rolle²³³ —, während bei einem Tanker oder einem Handelsschiff, das Bulkladung führt, eher Tonnagegehalt und Ausrüstung von Bedeutung sind.

Den Bausubventionen kommt in Zeiten darniederliegender Geschäftstätigkeit die Aufgabe zu, die Werftindustrie zu erhöhter Bautätigkeit anzuregen und in diesem Sinne einen Einfluß auf den Beschäftigungsgrad auszuüben. In normalen Zeiten werden sie hingegen vorwiegend mit dem Ziele einer Reproduktion und Modernisierung des nationalen Handelsschiffparks ausgegeben. Bei jeder Konjunkturlage dürfen sie den Vorzug für sich in Anspruch nehmen zu einer kettenartigen Überweisung von Aufträgen zu führen und so ihre Wirkung auf die ganze Volkswirtschaft zu übertragen²³⁴. — Ein großer Nachteil der Bausubsidien besteht nun allerdings darin, daß sie auf künstlichem Wege in den Marktmechanismus eingreifen und ein Tonnageangebot schaffen, das mit dem tatsächlichen Handelsbedarf im Widerspruch steht. Sie bilden zusätzliche Grenztonnage und leisten dadurch einer Überkapazitiierung der Weltschifffahrt Vorschub, die früher oder später Anlaß zu entsprechenden Gegenmaßnahmen im Ausland geben muß. Betrachtet man den außerordentlichen Umfang der in der Zwischenkriegszeit von den einzelnen Ländern zur Ausschüttung gebrachten Bausubventionen aus dieser Perspektive, so besteht jedenfalls kein Zweifel, daß dieser Subventions-

²³² Sog. „Ausrüstungsprämien“ gelangten in der Zeit vor dem ersten Weltkrieg noch in Italien und Frankreich zur Ausschüttung.

²³³ Die schlechten Erfahrungen mit diesen großen Schiffen führten mit der Zeit zur Einsicht, daß offenbar nur Schiffe mittlerer Größe (um 20 000 BRT) die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit einzuhalten vermögen.

²³⁴ Diese Tatsache ist von größter Bedeutung, wenn man bedenkt, was für eine Rolle der Seeschifffahrt im weltwirtschaftlichen Konjunkturzyklus zukommt.

typus die tiefgreifende strukturelle Entartung der Weltschiffahrt im 20. Jahrhundert wesentlich begünstigt haben muß.

Eine gesonderte Behandlung verdienen nun noch die Baukredite. Die vielen Mißerfolge mit den direkten Bausubsidien (insbesondere den Prämien) und die ungeheuren Beträge, welche staatlicherseits für diese Zwecke stets aufgebracht werden mußten, haben mit der Zeit zur Einsicht geführt, daß offenbar auf dem Wege einer leihweisen Hingabe öffentlicher Gelder bessere Ergebnisse erzielt werden konnten, als mit direkten Subsidien²³⁵. Durch die Darlehensgewährung ist es dem Staat nämlich möglich, die Nutznießer in ein Abhängigkeitsverhältnis zu bringen, das diese dazu anhält, ihre Gelder aufs wirtschaftlichste anzuwenden, um jederzeit den vertraglichen Verpflichtungen (Zinsendienst, Amortisation usw.) nachkommen zu können. Sie regen auf diese Weise die Unternehmerinitiative an und erzielen so eine Wirkung, die den Direktbeihilfen zweifellos weit überlegen ist. Ein besonderer Vorteil der Kreditgewährung besteht nicht zuletzt auch darin, daß die auf dem Leihwege überwiesenen Beträge ja nicht verloren sind, da sie erst dann zu Subventionen im eigentlichen Sinne (Effektivsubventionen) werden, wenn die Schuldner ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen können. Der Staat sieht sich dann wohl oder übel gezwungen, die fälligen Verbindlichkeiten selbst zu übernehmen²³⁶.

Wie eingangs erwähnt wurde, leistete der Staat zu dieser Entwicklung in der Weise seinen Beitrag, daß er einerseits selbst Kredite, Kreditgarantien und Zinssubventionen zur Verfügung stellte und anderseits durch die Bildung privater Seekreditinstitute auf eine Stimulierung der Investitionstätigkeit hinwirkte. Als nämlich die rückläufigen Seehandelsumsätze und der übertriebene Protektionismus zu Beginn der Zwanziger Jahre die Geschäftsaussichten stark schwinden ließen, da zog sich auch das private Anlagekapital immer mehr von diesem risikogeladenen Wirtschaftszweig zurück und wandte sich anderen, günstigeren Anlageobjekten zu. Die Folge war, daß Schiffahrt und Schiffbau fortan unter Kapitalmangel zu leiden hatten und Neubauten nur noch zu höchst unvorteilhaften Kreditbedingungen möglich waren (abnormal hohe Zinssätze!).

²³⁵ Eine Ausnahme hievon machten allerdings die Vereinigten Staaten: Das Versagen des Postkontrakt-Baukreditsystems unter den „Merchant Marine Acts“ von 1920 und 1928 bewirkte nämlich eine Reinstitutionierung des direkten Beihilfewesens, sodaß jedenfalls vom Jahre 1937 an nur noch unmittelbare Bau- und Betriebssubventionen zur Ausschüttung gelangten.

²³⁶ Hat der Staat seine Garantie auf die Leihgelder erklärt oder sogar selbst Kredite zur Verfügung gestellt, so wird er natürlich die Verluste eigens tragen müssen. Es steht ihm dann zwar immer noch die Möglichkeit zu, mit Hilfe von Überbrückungs- und Ablösungskrediten die fälligen Zahlungen hinauszuschieben. Derartige Überraschungen können jedenfalls nur durch eine sorgfältige Auslese der Kreditbewerber vermieden werden.

Diese unhaltbaren Zustände ließen schließlich die Äufnung von Kreditfonds zu einer unbedingten Notwendigkeit werden. Der Staat begünstigte diese Entwicklung, indem er entweder selbst Gelder einschoß oder zumindest die Vermittlung zwischen den interessierten Kreisen besorgte. So entstanden in den meisten Ländern Seekreditsysteme, die sich überall bestens bewährten und selbst heute noch vielfach den zentralen Bestandteil staatlicher Schifffahrtspolitik bilden.

Beteiligt sind an diesem privaten Kreditverleih in der Regel Banken, Versicherungsinstitute oder Privatfirmen²³⁷. Als Beleihungsobjekte kommen natürlich vorwiegend Bauten im eigenen Lande in Frage (Vorschrift), nicht selten aber auch Ankäufe oder Bauten im Ausland. Im letzteren Falle wird dann allerdings mit der Festlegung einer Altersgrenze einem eventuell möglichen übermäßigen Import an Alttonnage eine Schranke gesetzt. Die Darlehensbefristung ist sehr unterschiedlich und beläuft sich je nach dem Umfang der Investitionen auf 5—20 Jahre²³⁸. Die Beleihungshöhe schwankt meistens zwischen 30% und 75 % des Schiffswerts, wird aber in besonderen Fällen auch bis 100 % ausgedehnt. Was die Zinsfrage anbetrifft, so kann der Staat je nachdem in der Form von Zinssubventionen noch ergänzende Zuschüsse leisten. Diese Spezialbeihilfen stehen dann entweder in einem bestimmten Verhältnis zu den am freien Markte gültigen Sätzen oder sie bemessen sich nach einem festen Prozentsatz der veranschlagten Leihgelder. Zusammen mit den Kreditgarantien bezwecken sie eine Verflüssigung des Kapitalmarkts und bewirken so eine kontinuierliche Erneuerung des nationalen Handelsschiffparks²³⁹. Die Sicherstellung der Anleihen erfolgt üblicherweise in der Form von Hypotheken erster und zweiter Klasse auf die neu zu erbauenden Schiffe. Hin und wieder sind allerdings auch andere Sicherheiten zugelassen, z. B. Versicherungspolizen²⁴⁰. Da zudem der Zweck des Gesetzes stets ein genau begrenzter ist, werden die zur Beleihung kommenden Objekte meist ausdrücklich klassifiziert. Ausgenommen sind z. B. Schiffe bzw. Reedereien, welche bereits in einem subventionsvertraglichen Verhältnis mit dem Staate stehen und so einer Doppelsubventionierung teilhaftig würden²⁴¹. Ähnlich den Direktsubventionen wird der Krediterwerb vielfach noch von einer Reihe spezieller Bedingungen abhängig gemacht, die entweder die technische

237 In den Vereinigten Staaten wurde der „Construction loan fund“ aus den Einnahmen aus dem Verkauf der Staatsflotte, sowie „eventuellen (aber leider nie vorhandenen) Betriebsgewinnen“ gebildet!

238 Im Falle der Baukredite an die „Cunard Steamship Cie“ (Queen Mary) vom Jahre 1934 wurde sie ausnahmsweise auf 40 Jahre ausgedehnt.

239 Näheres vgl. Kapitel „Krediterleichterungen“!

240 „Credito navale“ in Italien!

241 In den Kontrakten (Betriebs- oder Postkontrakten) sind die Bestimmungen über den Neu- und Umbau von Schiffen bereits in den Vertragstext aufgenommen, wobei dann auch die zur Finanzierung derartiger Operationen vorgesehenen Staatsgelder im Gesamtsubventionsbetrag eingeschlossen sind.

Gestaltung der auszuführenden Neubauten (z. B. Möglichkeiten des Einbaus militärischer Anlagen), den Einsatzbereich der Schiffe nach deren Inbetriebnahme oder die Nationalität der Beihilfenehmer u. a. m. zum Gegenstand haben. Für den Fall von Notstandzeiten wird nicht zuletzt von den meisten Regierungen die Beschlagnahmung der beliebigen Schiffe in Aussicht gestellt. All diese Vorschriften dienen natürlich dem Zweck, Umfang und Wirkung der Beihilfen in bestmögliche Übereinstimmung zu bringen.

2. Postsubventionen

Außer den Bausubventionen können wohl auch die Postsubventionen zu den wichtigsten direkten Staatsbeihilfetypen an die Seeschifffahrt gerechnet werden, machen doch heute so gut wie alle schifffahrttreibenden Nationen in mehr oder weniger großem Umfange von ihnen Gebrauch. Das schnelle Vordringen dieses Subventionstypus im 19. Jahrhundert hatte seinen Grund vor allem in der Wandelbarkeit seines Charakters.

Stellten die Postsubventionen ursprünglich bloß ein Entgelt des Staates für geleistete Postbeförderungsdienste dar, so entfremdeten sie sich im Laufe der Zeit des Charakters reiner Gegenleistungen und wurden zu Subventionen im eigentlichen Sinne („echte“ oder „absolute“ Subventionen), bei denen die wertmäßig geleisteten Dienste (Transportkosten) nurmehr als ungefähre Richtlinien für die zu gewährenden Zuschüsse dienten²⁴². Die Erkenntnis nämlich, daß die Ware „Post“, ihres spezifischen Charakters wegen, einer schnellen, sicheren und vor allem regelmäßigen Beförderung bedurfte, der freie Wettbewerb mit seinen ständigen Schwankungen aber diesen Erfordernissen nicht Rechnung tragen konnte, ließ ihre Ausgliederung aus dem gewöhnlichen Handelsverkehr notwendig erscheinen, sodaß sich verschiedene Länder schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts für eine zwischenstaatliche Regelung des Postverkehrs entschlossen. Diese bilateralen Verträge wurden dann im Jahre 1874 durch den Weltpostverein abgelöst, der das ganze Postbeförderungswesen zur See auf eine neue, international-einheitliche Ebene stellte.

Es war nun vor allem die Unwirtschaftlichkeit der den Posttransport zur See übernehmenden Gesellschaften, die die Regierungen der größeren seefahrenden Nationen veranlaßte, mit diesen in ein vertragliches Verhältnis einzutreten. In der Tat bildeten der ständig schwankende Transportanfall und die periodisch wiederkehrenden Fluktuationen in der Geschäftslage für diese Unsicherheitsmomente, die sich mit den Erfordernissen des modernen Postverkehrs (Zuverlässigkeit und Promptheit) nicht vereinbaren ließen. Da zudem, entsprechend der weltwirtschaftlichen Entwicklung, immer wieder neue Postlinien in Betrieb ge-

²⁴² Als „Subventionen im eigentlichen Sinne“ oder „echte“ bzw. „absolute“ Subventionen sind bekanntlich nur diejenigen Staatsbeihilfen zu bezeichnen, bei denen die Zahlungen den Marktpreis der geforderten Gegenleistung übersteigen.

nommen und die Übermittlung der Post selbst nach den entferntesten Territorien hin gewährleistet werden mußte, ließ sich schließlich eine obrigkeitliche Intervention auf diesem Gebiete nicht mehr vermeiden. Der Staat entschloß sich jedenfalls, mit den in Frage kommenden Gesellschaften Verträge einzugehen, die das ganze Postbeförderungswesen zur See nach neuen, einheitlichen Direktiven organisierten und den Reedereien eine unter allen Umständen ökonomische Geschäftsführung garantierten. Nach diesen Postkontrakten mußten sich die Vertragsreedereien verpflichten, mit bestimmten, hinsichtlich Qualität, Größe und Geschwindigkeit vorgeschriebenen Schiffen auf genau bezeichneten Routen Postliniendienste zu fahren, während der Staat andererseits sich bereit erklärte, als Gegenleistung dafür Postsubventionen zur Ausschüttung zu bringen, die sich „nach einem für derartige Transporte üblichen Marktpreis“ richten sollten ²⁴³.

Die Bedeutung dieser Postsubventionen als Ausgleichszahlungen für die staatlicherseits geforderten Dienstleistungen läßt sich nach Akar ungefähr folgendermaßen umschreiben ²⁴⁴:

„Les subventions (postales) sont indispensables à presque toutes les lignes régulières (car) elles sont la contre-partie normale de la régularité des départs, de la desserte de certaines escales où il est nécessaire de montrer le pavillon national. Elles permettent aux compagnies d'assurer certaines dépenses de prestige prévues par le cahier des charges (et c'est ainsi que l'on peut dire) qu'elles sont la rémunération normale du service postal“!

Mit dem grandiosen Aufschwung, den das Seewesen Ende des 19. Jahrhunderts nahm, stellte sich nun allerdings heraus, daß sich die Postsubventionen in der bisher zur Anwendung gebrachten Form nicht mehr allein auf eine Ausgestaltung des Postliniennetzes beschränken konnten. Zu den rein technischen, die Postbeförderung betreffenden Momenten gesellten sich nun nämlich noch eine Reihe staatspolitischer und wirtschaftspolitischer Fragen, die die Rolle der Postlinienfahrt als Trägerin der weltwirtschaftlichen Austauschrelationen in einem ganz andern, neuen Lichte erscheinen ließen.

„Alors qu'au début l'Etat ne se souciait guère que d'assurer les relations postales et dans ce but s'était adressé . . . aux compagnies de navigation, les lignes contractuelles étant devenues un des éléments indispensables au développement de la vie nationale, la notion du service public est sortie de la notion du service postal“! ²⁴⁵.

Da der Postlinienfahrt infolge ihrer spezifischen Funktion im internationalen Austauschverkehr immer mehr die Rolle einer eigentlichen

²⁴³ Murken Erich: Die Grundlagen der Seeschifffahrt, Hamburg 1913, S. 90.

²⁴⁴ Akar Michel: L'évolution des transports maritimes en France depuis la guerre, Diss. Paris 1937, S. 183.

²⁴⁵ Fabry Georges: De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime, Diss. Paris 1934, S. 5.

Schlüsselindustrie zukam, von der nicht nur der Ablauf des volkswirtschaftlichen Produktionsprozesses, sondern schlechthin das Wohl einer ganzen Nation abhing, so war es verständlich, daß der Staat mit der Zeit diese Dienste auch nach handelspolitischen oder sogar militärischen Gesichtspunkten zu gestalten suchte. Die Postsubventionen bildeten für diesen Propagationsprozeß natürlich das geeignete Mittel, indem sie parallel der den Reedereien aus dem zusätzlichen Wirkungskreis erwachsenden Mehrkosten auf ein entsprechend höheres Niveau gehoben werden konnten.

Schon um die Jahrhundertwende war der Aufgabenbereich der Postlinienfahrt in den einzelnen Schifffahrtsländern derart groß, daß man mit Recht von einer „nationalen Kontraktschifffahrt“ zu sprechen begann.

„The purpose of mail contract subventions is primarily to encourage the maintenance of the fast mail services on regular routes and schedules. In many instances a motive of almost equal weight is that of maintaining the fastest possible communication between the mother country and her colonies. Incidentally, a third object is commonly achieved, namely, that of providing vessels suitable for auxiliary cruisers and transports in time of war and, in many case, a fourth object, namely that of fostering the domestic shipbuilding industry by requiring that the subventions shall be paid only to domestic built ships“! ²⁴⁶.

Nun bewirkte aber gerade das zunehmende Interesse des Staates an regelmäßigen und immer schnelleren Diensten mit stets größeren und besser ausgerüsteten Schiffen nach allen möglichen Orten der Welt hin, den langsamen Wandel der ursprünglich reinen Postsubventionen zu eigentlichen Betriebssubventionen. Indem sich nämlich der Umfang dieser Beihilfen immer mehr nach ausgesprochen nicht-posttechnischen Gesichtspunkten auszurichten begann, wurden sie mit der Zeit zu typischen Rentabilisierungssubventionen, deren Sinn letzten Endes nurmehr darin bestand, den Reedereien eine möglichst reibungslose Durchführung der vielen Kontraktvorschriften zu ermöglichen. Die echten Postsubsidien konnten sich demgegenüber nur noch auf außerkontraktlicher Basis erhalten, wo sie mit dem Leistungsprinzip noch insoweit in Beziehung standen, als ihnen die Sätze des Weltpostvereins zugrundelagen.

Wenn nun versucht werden soll, das Wesen der Postsubventionen einer Würdigung zu unterziehen, so geschieht dies nicht ohne etwelche Schwierigkeiten. Da nämlich die Postsubventionen, zufolge der verschiedenartigen Beurteilung der Postlinienschifffahrt in den einzelnen Ländern in einer Unmenge von Variationen aufzutreten pflegen, erscheint es uns zweckmäßig, diesen Subventionstypus zuerst nach einheitlichen Merkmalen zu durchleuchten, um dann auf Grund dieser Gemeinsamkeiten die Analyse in Angriff zu nehmen. In Befolgung dieses Procederes soll demnach vorerst einmal versucht werden, das Wesen der Postsubventionen nach rechtlichen Gesichtspunkten zu erforschen, um

²⁴⁶ Smith Joseph Russell: The influence of the great war upon shipping, New York 1919, S. 133.

dann anschließend an diese Enquête den Beihilfetypus noch auf seinen ökonomischen Gehalt hin zu prüfen.

Die vorgängigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Postsubventionen grundsätzlich in zwei Rechtstypen aufzutreten pflegen, die in der Regel stets nebeneinander vorkommen und die ganze Skala an Variationen auf sich vereinigen, nämlich:

1. die Postkontrakte, d. h. die Zahlungen auf vertraglicher Basis (Postal [mail] contracts),
2. die „freien“ Zahlungen, d. h. die Zahlungen auf nichtkontraktlicher Basis (on a non contract weight basis).

Diese beiden Subventionsformen unterscheiden sich nun dadurch, daß bei den Kontrakten, sowohl die von Seiten der subventionierten Reedereien zu leistenden Dienste, als auch die staatlicherseits aufzubringenden Gegenzahlungen von vornherein durch eine Reihe vertraglicher Abmachungen geregelt sind, während bei den „freien“ Posttransporten die Zahlungen von Fall zu Fall neu berechnet werden müssen (wobei allerdings in der Regel die vom Weltpostverein festgesetzten Sätze zum Ausgangspunkt genommen werden!). — Neben diesen beiden klar auftretenden Subventionstypen müßten eigentlich, der Vollständigkeit halber, noch die zahlreichen Pseudo-Postsubventionen genannt werden, die der Postlinienfahrt in der Form von Privilegien, Betriebs- oder Bausubventionen oder unter der Bezeichnung „Kontraktsubventionen“ zuzufließen pflegen. Diese haben aber mit der Postbeförderung an und für sich kaum mehr etwas gemeinsam, da sie stets mit dem Ziele einer Rentabilisierung der Unternehmungen ausgegeben werden und die für derartige Zwecke vorgesehenen Vergütungen meist um ein Vielfaches überschreiten. Sie stellen eine Folgeerscheinung des mit dem Übergang von den reinen Postsubventionen zu den staats- oder wirtschaftspolitisch orientierten Protektivzahlungen vor sich gegangenen Rationalisierungsprozesses dar und werden in der Regel, da sie bereits im Gesamtsubventionsbetrag begriffen sind, anteilmäßig überhaupt nicht mehr ausgewiesen. Ihren Ausdruck finden sie in der dem Subventionsempfänger auferlegten Verpflichtung, die Post „frei“, d. h. kostenlos zu befördern ²⁴⁷.

1. Die Postkontrakte konnten sich schon im letzten Jahrhundert auf allen wichtigen Routen des Weltseeverkehrs einbürgern. Als Folge eines kontinuierlich ansteigenden Postanfalls und auf Grund der Möglichkeit, mit der schnellen und regelmäßigen Postbeförderung noch eine Reihe anderer Zielsetzungen verbinden zu können, haben sie sich mit der Zeit zu den ihrem Umfange nach wohl wichtigsten staatlichen Protektivmaßnahmen zur See entwickelt. Ihr ökonomischer Wert beruht einmal darin, daß sie den vertragschließenden Reedereien die Gewißheit verschaffen, auf Jahre hinaus mit bestimmten, nie ausfallenden und

²⁴⁷ „Kontraktsubventionen“ sind — wie wir noch sehen werden — vor allem in Italien, Japan und den Vereinigten Staaten zur Ausschüttung gebracht worden. Sie werden in dieser Arbeit, da sie mit den ursprünglichen Postsubventionen kaum mehr etwas gemeinsam haben, den Betriebs-subventionen zugerechnet.

vor allem konjunkturunempfindlichen Einnahmen rechnen zu können. Darüber hinaus setzen sie die Unternehmungen in die Lage, dem nationalen Produktionsapparat jederzeit denjenigen Tonnageraum zur Verfügung stellen zu können, der diesem zur Abwicklung eines von fremden Einflüssen unabhängigen und reibungslosen Austauschverkehrs unerlässlich ist ²⁴⁸.

Zu den Voraussetzungen, welche zum Abschluß eines Postkontrakts zwischen Staat und Reederei führen können, gehört einmal das Vorhandensein eines kontinuierlichen Postanfalls auf einer bestimmten Route, woraus sich dann das Bedürfnis ergibt, einen regelmäßigen, schnellen und der Postdistribution entsprechenden Liniendienst einzurichten. Der Staat verpflichtet sich in diesem Falle, den in Frage kommenden Gesellschaften eine Entschädigung zukommen zu lassen, die sich pro forma nach einem für derartige Transporte üblichen Marktpreis richtet, in der Regel aber noch die Vergütung gewisser Nebendienste mit einschließt. Die Grundzahlungen dieser Beihilfen erfolgen auf der sog. „Tonnen-Gehalt-Meilen-Basis“, d. h. es entscheiden Gewicht, Volumen und Distanz der zu befördernden Post über die Höhe der Zuschüsse. Aufgabe der Reeder ist es dann, in ihrer Funktion als „Treuhandler der Nation“ ²⁴⁹ für eine einwandfreie Erfüllung der Kontraktvorschriften besorgt zu sein und den subventionierten Dienst bei jeder Geschäftslage den nationalen Erfordernissen zugänglich zu halten.

Ein Kontrakt wird im allgemeinen auf mehrere Jahre abgeschlossen, wobei sämtliche Verpflichtungen, sowohl des Staates, als auch der Reederei in Klauseln festgehalten werden. Es liegt, wie gesagt, in der Natur des Postvertrags, daß von Seiten des Staates nicht selten noch eine Reihe zusätzlicher Bedingungen mit einbezogen werden, die mit dem Postversand an und für sich nichts mehr zu tun haben. Diese können einmal rein technischer Natur sein, wenn sie die Größe, Geschwindigkeit und Bauart der Postschiffe zum Gegenstand haben. Selbstverständlich müssen alle Fahrzeuge diejenigen Dimensionen und Qualitäten aufweisen, die ihnen ein müheloses Bestehen des Konkurrenzkampfes mit andern Linien ermöglichen (sog. „high standard ships“!). In den Kontrakt eingeflochtene Neubauprogramme sollen die Reeder dazu anhalten, mit den technischen Neuerungen Schritt zu halten und alljähr-

²⁴⁸ Es hat sich allerdings in der Zwischenkriegszeit immer wieder gezeigt, daß gerade die langfristige Vereinbarung der Kontrakte vielfach Probleme heraufbeschwört, deren Lösung nur auf dem Wege einer Aufhebung oder Abänderung der bestehenden vertraglichen Bestimmungen erreicht werden kann. So sind z. B. Geldwertänderungen in der Lage, die Wirkung der Subventionen innert kürzester Zeit völlig illusorisch werden zu lassen.

²⁴⁹ Murken Erich: Die großen transatlantischen Linienreedereiverbände, Pools und Interessengemeinschaften bis zum Ausbruch des Weltkriegs, Jena 1922, S. 90.

lich für eine gewisse qualitative Reproduktion besorgt zu sein²⁵⁰. — Sind die zusätzlichen Bestimmungen mehr verwaltungstechnischer oder organisatorischer Natur, so betreffen sie z. B. die Distanz der zu befahrenden Routen, die eventuell anzulaufenden Häfen, die Regelmäßigkeit der Abfahrten, die Möglichkeit von Zubringerdiensten u. a. m. Der Fahrplan wird dann von der zuständigen Postverwaltung (Postministerium) festgelegt, wobei es den Reedern freigestellt bleibt, bei ungenügendem Postanfall noch ergänzende Fracht mitzuführen²⁵¹. Da sich der hochwertige Postanfall in der Regel an die Passagierschiffahrt hält, ist anzunehmen, daß in diesen Einheiten zum Voraus ein gewisser Raum für die Post reserviert bleibt. Bestimmungen über die Nationalität, Berufskennntnisse, Entlohnung, Versicherung der Bedienungsmannschaften u. a. m. können weiterhin die Heranbildung (bzw. Erhaltung) eines tüchtigen Seemannskorps zum Ziele haben. Bei stark detaillierten Kontrakten behält sich der Staat zudem die Möglichkeit vor, den Erwerb der Subventionen von einer behördlichen Kontrolle abhängig zu machen. Beginnend bei einer gewöhnlichen Bilanzkontrolle bzw. einer Prüfung der Bilanzergebnisse am Jahresende kann diese staatliche Einsichtnahme bis zu einer ständigen Betriebsüberwachung durch Staatsbeamte, u. U. sogar bis zu einer eigentlichen Staatsbeteiligung führen. Im letzteren Falle liegt dann allerdings keine eigentliche Subventionierung mehr vor, da das Geschäftsgebaren dieses halbstaatlichen Gebildes schon ganz auf die Interessen des Staates ausgerichtet ist²⁵².

Diese vielen Vorschriften und Bedingungen (von denen hier übrigens nur die wichtigsten angeführt wurden) veranschaulichen jedenfalls, wie weit sich die Postkontrakte mit der Zeit ihres ursprünglichen Zwecks entfremdeten und zu reinen Werkzeugen des Staates wurden. In vielen Fällen werden die Direktbeihilfen noch durch eine Reihe mittelbarer Subventionen und Privilegien (Zoll- und Steuervergünstigungen z. B.) ergänzt, deren Zweck darin besteht, die Totalwirkung der Postsubventionen noch zu erhöhen.

2. Auf den Routen und Linien, auf denen keine Kontrakte in Kraft sind, findet die Postbeförderung in der Regel nach den international

²⁵⁰ Wie schon darauf hingedeutet wurde, haben natürlich viele dieser Bestimmungen ausschließlich wehrpolitische oder imperialistische Motive zum Ausgangspunkt.

²⁵¹ Es gilt hierbei der Grundsatz: „Die Post kommt zuletzt an Bord und geht zuerst weg“! Um den Versand zu beschleunigen, werden auf den großen Linien in der Regel Postbeamte mitgegeben, die die Post bereits an Bord verarbeiten. So unterschied man z. B. in Deutschland zwischen „deutscher Seepost“ und „deutscher Schiffspost“, je nachdem es sich um Linien handelte, auf denen Postbeamte tätig waren oder nicht.

²⁵² Ein derartiger Extremfall ergab sich z. B. bei der französischen Großreederei „Compagnie générale transatlantique“, die nach erfolgloser Sanierung im Jahre 1935 zu einem halbstaatlichen Unternehmen umgebildet wurde, wobei aber der Postkontrakt mit dem Staat weiterhin aufrechterhalten blieb.

vereinbarten Sätzen des Weltpostvereins statt. Dabei ist es Pflicht des Abgangslandes, die Gebühren einzuziehen und für den Abtransport der Post besorgt zu sein. Dieser kann entweder auf nationalen Schiffen erfolgen, oder sofern sich der Anfall zu gering erweist, als daß sich eine Fahrt mit nationalen Schiffen noch lohnen würde, mit fremden Einheiten. Im ersten Falle besteht für den Staat immerhin die Möglichkeit, die Beihilfen über den normalen Vergütungssatz auszudehnen und den den Posttransport durchführenden Reedereien einen zusätzlichen Konjunkturausgleich zukommen zu lassen. — Ähnlich den Verhältnissen in der Kontraktsschiffahrt ist auch die Postbeförderung auf außerkontraktlicher Basis („on a non contract weight basis“) bzw. das auf dieser Ordnung aufgebaute Subventionssystem, weniger von dem Umfang des Post- und Frachtanfalls abhängig, als vielmehr von der Bedeutung, welche man einer Linie in staats- und wirtschaftspolitischer Hinsicht beimißt. Entwicklungsgeschichtlich kann jedenfalls das sog. „Poundage-System“, d. h. die Zahlungen des Staates auf Gewichtsbasis, als die ursprünglichste Form der Entgeltung von Postbeförderungsdiensten angesehen werden²⁵³. Aus ihm heraus hat sich mit der Verfeinerung des weltwirtschaftlichen Austauschprozesses das moderne Kontraktwesen entwickelt. Eine klare Trennung der beiden Systeme ist allerdings erst seit der Inkraftsetzung der internationalen Verträge des Weltpostvereins möglich.

Haben wir nunmehr die Postsubventionen nach rechtlichen Gesichtspunkten beurteilt, so soll das Bild über das Wesen dieses eigenartigen Subventionstypus noch durch eine weitere Untersuchung ergänzt werden. Geht man nämlich vom Faktum der „Leistungsfähigkeit“ aus, d. h. der Vergütung der tatsächlich geleisteten Postdienste durch den Staat, so kann die Postsubventionierung auf drei verschiedene Arten durchgeführt werden:

1. Es besteht einmal die Möglichkeit, die Postsubventionen auf der Basis der vom Weltpostverein festgesetzten Raten zur Ausschüttung zu bringen. In diesem Falle liegen zwar primo aspectu keine eigentlichen (echten) Subventionen vor, da der Umfang der Zahlungen stets auf den Marktwert der Leistungen ausgerichtet ist. Die Tatsache jedoch, daß diese Raten langfristig festgesetzt werden, läßt immerhin die Möglichkeit von kleineren Differentialgeschäften zu, welche dann eine Folgerscheinung des Konjunkturverlaufes im Seehandel darstellen. Diese Gewinne nehmen aber selten größere Ausmaße an, da die Raten des Weltpostvereins periodisch immer wieder den neuen Verhältnissen angepaßt werden.

2. Wird die Entschädigung der Postdienstleistungen auf der Basis der auflaufenden Kosten durchgeführt, so ergeben sich insofern Schwierigkeiten, als sich der Umfang der reinen Leistungskosten für Posttransporte nur in den seltensten Fällen exakt ermitteln läßt. Um jedenfalls

²⁵³ Schiedewitz Ernst Walter: Subventionierung von Weltschiffahrt und Weltschiffbau in den Nachkriegsjahren 1919—1930, Hamburg 1931, S. 24.

allzu komplizierte Berechnungen zu vermeiden, wird man sich auch hier an die Sätze des Weltpostvereins halten müssen. Etwas einfacher liegen die Verhältnisse immerhin bei den Postkontrakten. Da diesen Verträgen nebst einer reibungslosen und schnellen Postbeförderung im allgemeinen noch andere Zielsetzungen zugrunde liegen, ist anzunehmen, daß die Berechnung der Kosten hier nurmehr summarisch durchgeführt wird. Eine annähernde Schätzung vor allem unter Berücksichtigung der maximal möglichen Kostenlage dürfte den jeweiligen Erfordernissen genügend Rechnung tragen. In diesem Falle kann dann allerdings nicht mehr von einer Differentialsubventionierung gesprochen werden. Da sich die staatlichen Zuschüsse bei jeder Konjunkturlage bewußt über dem tatsächlichen Kostenniveau halten, ist der absolute Subventionsanteil gewissermaßen als Entschädigungssatz für die zu leistenden Nebendienste anzusehen. Der wandelbare Charakter der Postsubventionen zu ihrem Sinne nach eigentlichen Betriebssubventionen wird hier jedenfalls ganz besonders offenbar.

3. Die Vergütung der Postdienstleistungen kann auch auf der Basis einer rein subjektiven Wertschätzung vorgenommen werden. Als Bemessungsgrundlage werden dann pro forma wohl noch die Kosten beigezogen. Sie dienen aber nurmehr als „Richtpreise“ für die zur Ausschüttung vorgesehenen Subventionen. Ausschlaggebend für den definitiven Beihilfebetrug sind die vielen Spezialverpflichtungen, denen sich die Reeder in der Regel zu unterwerfen haben und die den Zweck verfolgen, die subventionierten Dienste den staatspolitischen Erfordernissen besser zugänglich zu machen. Die Gesamtvergütung des Staates enthält also in diesem Falle eine Nettosubvention (absolute Subvention), die sich nach einem aus den tatsächlich auflaufenden Posttransportkosten und dem aus der nationalen Bedeutung der Liniendienste für das Land resultierenden Differentialbetrag bemißt²⁵⁴. — Diese Art Postsubventionierung war in der Zwischenkriegszeit sehr verbreitet und man darf wohl sagen, daß sie außer in Großbritannien, wo die Postbeihilfegewährung noch nach dem zweiten Typus erfolgte (Zahlung nach kostenorientierten Gesichtspunkten), in allen Großschiffahrtsländern zur Anwendung gelangten²⁵⁵.

Die ökonomische Bedeutung der Postsubventionen ist nun eine zweifache. Da sie den Reedern Fahrten ermöglichen, die diese ohne die staatlichen Beihilfen wohl kaum würden durchführen können, tragen sie zu einer Aktivierung des weltwirtschaftlichen Austauschverkehrs bei. In dieser Tatsache liegt ja schließlich auch ihr Zweck begründet: Sie sollen die Schiffahrtsgesellschaften in die Lage versetzen, nicht nur die wichtigen nationalen Überseelinien nach ökonomischen Gesichtspunkten zu gestalten, sondern immer wieder neue Linien in Betrieb zu nehmen, Schiffe von stets besserer Qualität in Dienst zu stellen und das Linien-

²⁵⁴ Jones Gosvenor M.: Government aid to merchant shipping, Washington 1925, S. 43.

²⁵⁵ Allerdings gibt es eine Ausnahme: Deutschland hat in der Zwischenkriegszeit überhaupt keine Postsubventionen zur Ausschüttung gebracht.

netz in regelmäßigen und immer kleineren Intervallen zu befahren. Der nationalen Schifffahrt soll auf diese Weise ein Betätigungsfeld eröffnet werden, das diese in ihrer Funktion als Träger der zwischenstaatlichen Austauschrelationen ganz auf den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß ausrichten kann. Diese letztere Zweckrichtung bestätigt jedenfalls die eingangs geäußerte Vermutung, nämlich daß sich die modernen Postsubventionen auch in keiner Hinsicht mehr von den (im nächsten Kapitel zu behandelnden) Betriebssubventionen unterscheiden. — Als ein weiterer Vorteil der Postsubventionen für die Reedereien darf wohl deren gestärkte Stellung innerhalb der Konferenzen angesehen werden. Da die Kartellverbände den gesamten ozeanischen Postlinienverkehr beherrschen und infolgedessen auch den quotenmäßigen Anteil der einzelnen Schifffahrtsgesellschaften am Transportvolumen bestimmen, ist diese Tatsache von größter Bedeutung²⁵⁶.

Neben den erwähnten Vorteilen haften den Postsubventionen natürlich die üblichen, für Subventionen in der Seeschifffahrt charakteristischen Nachteile an: Die Konstanz regelmäßiger Subventionseinkünfte bringt vielfach ein Nachlassen der Unternehmerinitiative mit sich, was sich besonders dann verhängnisvoll auswirken muß, wenn es sich bei den mit Postsubventionen bedachten Linien um „Linien von nationaler Wichtigkeit“ handelt, die der Staat unter allen Umständen aufrechterhalten muß. Die Postsubventionen haben also, besonders wenn sie vertraglich geregelt sind, die Tendenz, weitere Subventionen nach sich zu ziehen und so einem Spiralprozeß Vorschub zu leisten, der diesem Wirtschaftszweig nur abträglich sein kann. Die Gefährlichkeit einer solchen Entwicklung hat sich jedenfalls im Kampf um die schnellste und luxuriöseste Tonnage des Nordatlantiks eindeutig gezeigt.

3. Betriebssubventionen

Die Betriebssubventionen stellen ihrer Funktion nach gewissermaßen den Gegentypus zu den Bausubventionen dar. Während nämlich die letzteren vorwiegend der Schiffbauindustrie zufließen, kommen die Betriebssubventionen ausschließlich der Schifffahrt zugute. Sie haben eine Hebung bzw. Aufrechterhaltung eines bestimmten Verkehrsleistungsumfanges über ein durch die freien Kräfte des Marktes bestimmtes Ausmaß zum Ziele. Entwicklungsgeschichtlich gehören sie zu den ältesten Typen des Schifffahrtsprotektionismus, kamen sie doch in ihrer modernen Form als Fiskalsubventionen vereinzelt bereits im ausgehenden Mittelalter zum Einsatz. Ihre Hauptanwendungsperiode datiert jedoch vom Ende der Freihandelsperiode bis zum ersten Weltkrieg, in welcher Zeitspanne sie zusammen mit den Baubeihilfen die einzelnen Subventionssysteme fast vollständig beherrschten.

Unter Betriebssubventionen versteht man direkte Geldüberweisungen öffentlicher Körperschaften an private Reedereibetriebe, deren Übergabe mit dem Wunsche oder der Verpflichtung zu einer Investition im

²⁵⁶ Helander Sven: a. a. O., S. 13.

eigenen Betriebe verbunden ist und deren primärer Sinn darin besteht, den Subventionsempfängern die Durchführung von Dienstleistungen zu einem Preise zu ermöglichen, der den kostenbedingten Grenzpreis (Grenzproduktivität) bei normalen Konkurrenzverhältnissen unterschreitet ²⁵⁷.

Ähnlich den Bausubventionen wurde auch der Genuß der „Fahrt- und Betriebsprämien“ ²⁵⁸ — wie man sie ursprünglich benannte — mit der zunehmenden Verfeinerung der staatlichen Protektivtätigkeit im 19. Jahrhundert immer mehr von einer Reihe von Gegenleistungen abhängig gemacht, die vorerst einmal den langsamen Übergang der „echten“ (verpflichtungslosen) Betriebsprämien zu den „unechten“ Betriebssubventionen bewirkten. Bei dieser Entwicklung machte es sich der Staat zur Pflicht, die zu übereignenden Zuschüsse, nicht mehr wie bisher, einfach willkürlich festzusetzen und à fond perdu auszubezahlen, sondern sie einer genauen Berechnung zu unterziehen und so die Empfänger für eine zweckentsprechende Verwendung zu verpflichten. — Wenn nun in der Folge trotz des ständig zunehmenden Umfangs der Staatbeihilfen die Betriebssubventionen ihre dominierende Stellung in den einzelnen Subventionssystemen immer mehr verloren, so hatte das seinen Grund in der enorm gestiegenen Bedeutung des Postlinienwesens. Als nämlich die einzelnen Länder dazu übergingen, die ursprünglich reinen Fracht- und Passagierliniendienste in das sich kontinuierlich ausweitende Postliniennetz einzubauen, da führte dies zu einer Art Rationalisierung der obrigkeitlichen Beihilfen, indem von nun an auf sämtlichen wichtigen Linien Postkontrakte zur Einführung gelangten ²⁵⁹. Das Resultat dieser Veränderungen war jedenfalls eine starke Beschränkung des Wirkungsbereichs der reinen Betriebssubventionen und als Folge davon ein beinahe vollständiges Verschwinden dieses Subventionstypes auf den interkontinentalen Verkehrsstraßen. Immerhin zeigte sich diese Tendenz eigentlich nur bei den großen Schiffahrtsländern, wo den Postliniendiensten neben ihrer rein posttechnisch-handelspolitischen Rolle noch eine imperiale oder militärisch-strategische Bedeutung zukam. Bei den in schiffahrtstechnischer Hinsicht noch relativ rückständigen Ländern blieben die Betriebssubventionen in ihrer Funktion als Rentabilisierungssubventionen (Erziehungssubventionen!) nach wie vor erhalten. Im allgemeinen liegt es ja auch gar nicht in der Absicht der Kleinschiffahrtsländer, den Postversand auf weite Distanzen selbst durchzuführen, sondern sie ziehen es schon in Anbetracht des meist nur sehr geringen Postanfalls vor, diese Spezialtransporte den Flaggen großer Länder zu über-

²⁵⁷ Die Betriebssubventionen können natürlich auch „im weitesten Sinne“ definiert werden, wobei dann alle der Schiffahrt auf mittelbarem oder unmittelbarem Wege zufließenden Staatsbeihilfen zugerechnet werden müßten.

²⁵⁸ Schiedewitz, a. a. O., S. 74.

²⁵⁹ Vgl. Ausführungen voriges Kapitel!

lassen²⁶⁰. Sofern es sich nur um lokale Zubringerdienste der Postverwaltung handelt, wird die Beförderung jeweils nach den Raten des Weltpostvereins durchgeführt. — Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß sich die *reinen Betriebssubventionen* in ihrer ursprünglichen Form als Folge des phänomenalen Entwicklungsprozesses des Postlinienwesens im letzten Jahrhundert im allgemeinen nur noch auf denjenigen Routen oder Linien zu erhalten vermochten, wo die Seeschifffahrt nicht den weitgesteckten Zielsetzungen großer Schifffahrtsländer ausgesetzt war²⁶¹.

Eine Ausnahme in dieser Hinsicht bedeuten allerdings die sog. *Kontraktsubventionen*. Hier handelt es sich um einen Subventionstyp, der seiner großen Ähnlichkeit mit den Postkontraktsubventionen wegen vielfach mit jenen identifiziert wird, obwohl er in Wirklichkeit nichts anderes als eine hochentwickelte Betriebssubvention darstellt. Der ganz auf die Betriebsfinanzierung und -rentabilisierung ausgerichtete Charakter dieser Beihilfen weist jedenfalls mit den Postsubventionen nurmehr zwei gemeinsame Merkmale auf: nämlich die Tatsache des Kontraktabschlusses an und für sich und die Verpflichtung, die Post „frei“, d. h. kostenlos zu befördern. Sowohl der Umfang der Zahlungen, als auch die an den Erwerb der Gelder geknüpften Bedingungen sind jedoch ganz auf die außenpolitischen Bedürfnisse des unterstützenden Landes ausgerichtet²⁶². — Die Kontraktsubventionen sind entwicklungsgeschichtlich eine direkte Folge der grundsätzlichen Umschichtung im Beihilfewesen während und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg. Sie stellen quasi die konsequente Lösung des mit dem Übergang von den reinen Postsubventionen zu ihrem Sinne nach eigentlichen Betriebssubventionen bewirkten Formenwirrwars dar, weshalb sie auch nur in denjenigen Ländern zur Anwendung gelangten, wo die ehemaligen Postsubsidien-systeme formell außer Kraft gesetzt wurden.

Außer in der Form der erwähnten beiden Subventionstypen treten die Betriebssubventionen noch in einer dritten, ebenfalls charakteristischen Form, den *Trampschifffahrtssubventionen*, in Erscheinung. Diese Art Betriebsbeihilfen war vor allem in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts sehr verbreitet, ging dann aber parallel dem Rückbildungsprozeß im Massengüterverkehr sehr stark zurück, um erst während der Weltwirtschaftskrise in der Form von Notstandsüberbrückungssubventionen wieder neu aufzutreten²⁶³. In den Zwanziger Jahren kamen reine Trampschifffahrtssubventionen noch in Spanien, Portugal und einigen

²⁶⁰ Es ist dies übrigens ein Charakteristikum des modernen Postverkehrs. Tatsächlich spielt sich der Wettbewerb um die Ware „Post“ vorwiegend zwischen den Großschifffahrtsländern ab, die ja allein in der Lage sind, die Linien nach diesen Ländern in regelmäßigen Intervallen zu befahren.

²⁶¹ Murken, a. a. O., S. 90 ff.

²⁶² Vgl. Fußnote 241.

²⁶³ Lohse Franz: Die Entwicklung der Trampschifffahrt in der Nachkriegszeit, Diss. Kiel 1934, S. 64.

südamerikanischen Ländern zur Auszahlung, wo sie vor allem der Förderung des Kohle-, Schwefel- und Düngemittelverkehrs diente.

Der Vollständigkeit halber müssen in diesem Zusammenhange nun eigentlich noch die sog. *Kolonialsubventionen* erwähnt werden, Betriebsbeihilfen, die in den meisten Ländern bis zum ersten Weltkrieg einer gesonderten Behandlung teilhaftig wurden. Diese Subventionen unterscheiden sich von den gewöhnlichen Betriebssubventionen nur dadurch, daß sie in dem begrenzten Bereich der Kolonialschifffahrt, d. h. den Relationen zwischen Mutterland und überseeischen Besitzungen zur Anwendung gelangen, im übrigen aber mit den ersteren völlig identisch sind²⁶⁴. Der Zweck, der ihnen zugrunde liegt, ist jedenfalls ein rein erzieherischer: Indem sie eine Förderung bzw. Intensivierung des imperialen Austauschprozesses anstreben, versuchen sie den Träger dieses Austauschprozesses, die Kolonialschifffahrt, in die Lage zu versetzen, diese Relationen mit bestem Schiffsmaterial auszustatten und in regelmäßigen und vom Güteranfall unabhängigen Intervallen zu befahren. — In der Zeit vor dem ersten Weltkrieg gelangten derartige Subventionen noch relativ häufig zur Anwendung, um dann allerdings vermutlich zufolge ihres den Betriebssubventionen so ähnlichen Charakters zusehends in den Kontraktsubventionen unterzugehen. In der neuesten wissenschaftlichen Literatur finden sie jedenfalls kaum mehr Erwähnung.

Bei jeder Konjunkturlage führen die Betriebssubventionen eine Verschiebung der Wettbewerbskonstellation zu Gunsten des beihilfegewährenden Landes herbei. Diese Veränderungen äußern sich entweder in einer Frachtratenbaisse oder einer qualitativen Hebung des Tonnageangebots. In beiden Fällen bewirken sie eine Verfälschung des Ausgleichsmechanismus, weshalb sie von den betroffenen Konkurrenzländern auch stets mit entsprechenden Gegenmaßnahmen beantwortet werden²⁶⁵. Die starke Gebundenheit der Linienschifffahrt an die Kar-

²⁶⁴ Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien, a. a. O., S. 125.

²⁶⁵ Theoretisch besteht natürlich die Möglichkeit, daß die Konjunktur in diese Verhältnisse hineinwächst, wie man so zu sagen pflegt, d. h. daß die mit der Verbesserung der Geschäftslage auf den Weltmeeren verbundene vermehrte Tonnagenachfrage die Subventionen automatisch überflüssig macht. Nun haben aber gerade die Verhältnisse in der Zwischenkriegszeit gezeigt, daß die Erziehungssubventionen selbst bei stark ansteigender Konjunktur nur in den seltensten Fällen fallen gelassen werden, sodaß eine Anpassung des Tonnageangebots an den Bedarf praktisch überhaupt nicht möglich ist. Diese Entwicklung dürfte wohl einerseits eine Folge der langfristig vereinbarten Subventionsverträge (Postkontrakte) gewesen sein, anderseits aber vor allem das Resultat einer gewissen staatsbürokratischen Langsamkeit, die dazu führte, daß die einzelnen Beihilfegesetze vielfach erst zu einem Zeitpunkt aufgehoben wurden, als die Prosperität den Gipfelpunkt bereits überschritten hatte. (Vgl. z. B. Vereinigte Staaten: Kriegsbauprogramm!)

telle läßt zwar darauf schließen, daß die Betriebssubventionen in der Regel weniger eine Senkung des Frachtratenniveaus nach sich ziehen, als vielmehr eine Qualitätserhöhung des Tonnageangebots, was letzten Endes aber auf dasselbe herauskommt.

Auf die Gründe, welche in der Zwischenkriegszeit dem Kreditwesen den Vorzug gaben, ist schon im Kapitel über die Bausubventionen eingegangen worden. Entsprechende Momente dürften auch bei den Betriebssubventionen ausschlaggebend gewesen sein. Durch die kreditmäßige Bindung des Geldempfängers an den Geldgeber ist ersterer gezwungen, seine Gelder aufs wirtschaftlichste anzuwenden, um jederzeit den fälligen Verpflichtungen nachkommen zu können. Andererseits hat der Staat aber auch die Mittel in den Händen, um bei allfälliger nicht zweckentsprechender Verwendung der Leihgelder mit Erfolg gegen die fehlbaren Bezüger vorgehen zu können und je nachdem die Rechte eines Gläubigers geltend zu machen. Seinen praktischen Ausdruck findet dieses Abhängigkeitsverhältnis in der Hochhaltung der Unternehmerinitiative, womit dem Kredit ein angemessener Erfolg gesichert ist.

Betriebssubventionen werden — im Gegensatz zu Bausubventionen — mehrmalig, d. h. langfristig, zur Ausschüttung gebracht. Sie stellen, ökonomisch gesehen, einen Zuschuß des Staates an die Betriebskosten einer Reederei dar, weshalb sie in der Regel an gewisse Verwendungsvorschriften gebunden sind. Diese können einmal rein betriebswirtschaftlicher Natur sein, wenn sie Alter, Größe, Bauart und Geschwindigkeit der Schiffe betreffen²⁶⁶. Sie können aber auch mehr verwaltungstechnisch-organisatorischer Natur sein und haben dann z. B. die Einregistrierung der zu subventionierenden Schiffe, den Fahrplan, Bemannung und Lebensstandard an Bord, Reparaturmöglichkeiten im Ausland, Versicherungen u. a. m. zum Gegenstand. Diese Vorschriften dienen natürlich vor allem dem Zweck, den Staatsgeldern eine möglichst sinngemäße Wirkung zu verleihen.

Die ökonomische Bedeutung der Betriebssubventionen ist analog derjenigen der Postsubventionen stark stimulierend. Sie setzen die Nutzniesser in die Lage, Neubauten in Auftrag zu geben, neue Linien in Fahrt zu nehmen, alte zu rentabilisieren, das Agenten- und Vermittlernetz auszubauen, Gebäudeanlagen und Umschlagvorrichtungen zu konstruieren und auch Umdisponierungen in der Bilanzstruktur hinsichtlich Abschreibun-

²⁶⁶ Die rein technischen Daten spielen besonders dann eine Rolle, wenn es sich um sog. „Ausrüstungssubventionen“ — einem Mittelding zwischen Bau- und Betriebssubventionen — handelt, bei denen die Hebung der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Handelsflotte im Vordergrund steht.

gen, Schuldentilgung, Anlage von Reservefonds, Auszahlungen von Dividenden u. a.m. vorzunehmen. Sie ermöglichen den Unternehmern also eine Reihe von Investitionen, die sie ohne die staatlichen Mittel nicht würden durchführen können. Das Ausmaß dieser Möglichkeiten hängt jeweils von der Differenz zwischen dem zu gewährenden Subventionsbetrag und den Kosten der an den Erwerb der Beihilfen geknüpften Gegenleistungen ab, d. h. von den „absoluten“ Subventionen. Auch hier zeigt die Erfahrung, daß die Betriebssubventionen (ähnlich den Postsubventionen) in der Regel so bemessen sind, daß die Reedereien — normale Zeiten vorausgesetzt — aus ihnen einen nicht unbeträchtlichen Profit zu erzielen vermögen.

In Zeiten darniederliegender Geschäftstätigkeit kommt den Betriebssubventionen die Funktion zu, gewisse wichtige Relationen aufrechtzuhalten und die diese Relationen befahrenden Reedereien in die Lage zu versetzen, trotz sinkender Rentabilität die Dienste im bisherigen Umfang weiterzuführen. Nebst ihrer positiven Wirkung auf den Beschäftigungsgrad in Schifffahrt und Schiffbau ermöglichen sie somit den umfangreichen, in diesem Wirtschaftszweig investierten Kapitalien eine einigermaßen einkommensbildende Tätigkeit.

Betriebssubventionen sind in der Zwischenkriegszeit vor allem in der Form von Sanierungssubventionen von den meisten Schifffahrtsländern zur Ausschüttung gebracht worden. Auch die während der Weltwirtschaftskrise ausbezahlten Trampschifffahrtssubventionen stellten nichts anderes dar als reine Notstandsüberbrückungsmaßnahmen, mit deren Hilfe man den darniederliegenden Wirtschaftszweig wieder zu reaktivieren suchte. In ihrer Wirkung treten die Betriebssubventionen jener durch die marktwirtschaftlichen Kräfte bestimmten regulierenden Tendenz entgegen, welche durch Ausfällung des überflüssigen Tonnageangebots eine Anpassung an das Seehandelsvolumen anstrebt. Sie schaffen somit zusätzliche Grenztonnage und verhindern auf diese Weise eine natürliche Gesundung der Weltschifffahrt.

Etwas anders liegen die Verhältnisse zwar in Zeiten ansteigender Konjunktur. In diesem Falle haben die Betriebssubventionen ihrer Funktion nach als Erziehungssubventionen die Aufgabe, bis anhin unökonomische oder erst neu in Betrieb genommene Relationen zu rentabilisieren und den mit der Durchführung dieser Dienste betrauten Schifffahrtsgesellschaften bis zum Zustandekommen einer auf vermehrtem Frachtanfall beruhenden natürlichen Wirtschaftlichkeit (*trade follows the flag!*) eine einigermaßen ökonomische Betriebsführung zu garantieren. Leider gehen diese Erziehungssubventionen nicht selten in Erhaltungssubventionen über, weil die mit dem Subventionsverleih in andern Ländern verbundene Verschärfung des Wettbewerbs auf den Weltmeeren ihre Aufhebung im Momente der Erreichung des gesteckten Zieles ver-

unmöglich. — Es gilt jedenfalls auch bei den Betriebssubventionen die List'sche Maxime, daß die Beihilfen nur dann eine erzieherische Wirkung ausüben vermögen, wenn die Voraussetzungen für einen wechselseitigen Güteraustausch vorhanden sind und sich die Gelder in der Richtung einer Frachtratensenkung auswirken, die ihrerseits wiederum einen Ansporn auf den Handel ausübt²⁶⁷.

Die Betriebsdarlehen, die vereinzelt schon in den Zwanziger Jahren zur Ausgabe gelangten²⁶⁸, traten besonders während der Weltwirtschaftskrise in den Mittelpunkt der staatlichen Protektivtätigkeit. Damals galt es, die in eine prekäre Lage geratene Seeschifffahrt zu stützen und den Unternehmungen in der Form von Überbrückungs- und Ablösungskrediten die Mittel zur Verfügung zu stellen, die ihnen eine Überwindung der (anfänglich nur kurzfristig eingeschätzten) Krisenlage ermöglichen sollten. Da jedoch der außerordentlich hartnäckige Charakter der Depression die Aufbringung immer weiterer Staatsmittel erforderte, gingen die ursprünglich als Eventualsubventionen gedachten Sanierungsgelder mit der Zeit in das „effektive“ Stadium über, womit sie für Staat und Kreditinstitute verloren waren. — Ähnlich der Baudarlehengewährung erachtete man es übrigens auch bei den Betriebsdarlehen als zweckmäßig, die Wirkung dieser Beihilfen noch durch besondere Zinssubventionen oder Garantien zu ergänzen. Auf diese Spezialunterstützungen soll noch an anderer Stelle eingegangen werden.

4. *Abwrack- und Abwrack-Neubausubventionen*

Die Abwrack- und Abwrack-Neubausubventionen stellen insofern einen besonders gearteten Subventionstypus dar, als sie, im Gegensatz zu denjenigen Subventionen, welche eine gegebene Wettbewerbskonstellation von der rein finanziellen Seite her zu beeinflussen suchen, dasselbe Ziel auf dem Wege einer materiellen Einflußnahme anstreben. Da sie in der Regel in Depressionszeiten zur Anwendung gelangen, liegt ihr großer Vorteil in einer Auseinandersetzung mit den Merkmalen der Krise selbst. Während sich nämlich die übrigen Protektivbeihilfen darauf beschränken, die Auswirkungen der Depression von der nationalen Seeschifffahrt durch Preis-Kosten-Manipulationen abzuwenden und in diesem Sinne eher in der Richtung einer weiteren Verschärfung der Krise wir-

²⁶⁷ Die Entwicklung in der Zwischenkriegszeit hat nun allerdings gezeigt, daß diese Voraussetzungen nur in den seltensten Fällen zutreffen. Meist wurden die Subventionen auf einem Gebiete zum Einsatz gebracht, wo ihre Wirkung schon zum vornherein als verloren betrachtet werden mußte.

²⁶⁸ Speziell in den skandinavischen Ländern war das Betriebskreditwesen stark entwickelt.

ken (Schaffung von Grenztonnage), versuchen die Abwracksubventionen den Tonnageüberhang zu beseitigen und tragen so zu einer raschen Gesundung der Verhältnisse bei.

Auf die vorteilhafte Wirkung staatlich organisierter Abwrackprogramme wurde in den einzelnen Ländern schon während der Schifffahrtskrise von 1921 hingewiesen. Man konnte sich aber damals für eine grundsätzliche Intervention in dieser Richtung noch nicht entschließen, da man von einer Beseitigung nationalen Tonnageraums eine Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit befürchtete²⁶⁹. — In großem Umfange kamen Abwracksubventionen erst während der Weltwirtschaftskrise zur Ausschüttung, als der andauernde Rückgang des Seehandelsvolumens und die außerordentlich tiefe Frachtratenlage auf den Weltmeeren zur allgemeinen Einsicht führten, daß dem Krebsübel des Tonnageüberhangs offenbar nur auf dem Wege staatlich finanzierter Abwrackprogramme wirksam entgegengetreten werden konnte. Nacheinander brachten Italien, Deutschland, Japan und Großbritannien Abwrackgesetze zur Verabschiedung, die den sich interessierenden Reedereien eine annähernd kostenlose Liquidation des in Frage stehenden Schiffsraums in Aussicht stellten. Die beiden letzteren Länder verbanden diese Abbruchaktionen zudem noch mit Neubauprogrammen, um gleichzeitig mit der Beseitigung der Alttonnage eine weitere Qualitätsverbesserung des nationalen Schiffsparks zu erreichen. Diesen Maßnahmen war im allgemeinen ein derart guter Erfolg beschieden, daß sich Italien und Japan sogar zu einer mehrmaligen Prolongation ihrer Programme entschlossen²⁷⁰.

Die Abwracksubventionen können einmal den Vorzug für sich in Anspruch nehmen, den Reedern durch den durch sie in Gang gebrachten Verkauf der Alttonnage an die Verschrottungsindustrien Auflegungskosten einzusparen. Darüber hinaus ermöglichen sie den Nutznießern, sich auf höchst vorteilhafte Art eines Tonnageraums zu entledigen, der infolge seiner altersbedingt qualitativ minderwertigen Wettbewerbsfähigkeit wohl auf absehbare Zeit keine Verwendung mehr hätte finden können. Mit der Beseitigung oder Verkleinerung dieses unter Grenzproduktivität arbeitenden Schiffsparks bewirken sie eine Anpassung des Tonnageangebots an die Nachfrage und tragen so zu einer Gesundung der Wettbewerbsverhältnisse bei. Ihre Wirkung kann infolgedessen sowohl vom marktwirtschaftlichen als auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus als ausgesprochen positiv gewertet werden²⁷¹.

²⁶⁹ Im allgemeinen lassen sich die Reeder nur sehr schwer ohne Staatsbeihilfe zur Verschrottung bestimmen, denn sie rechnen stets mit der Möglichkeit, ihre alten Schiffe ins Ausland verkaufen zu können, und zwar zu einem höheren Preis, als denjenigen, den sie bei einem Verkauf an Abwrackwerften realisieren würden.

²⁷⁰ Winkler Walter: Subventionierung von Weltschifffahrt und Weltschiffbau, Hamburg 1933, 2. Folge 1930—1932, S. 32 und Sugimoto Yuzo: Die japanische Seeschifffahrt, Diss. Hamburg 1935, S. 109.

²⁷¹ Hildebrandt H.: Abwracktonnage als Arbeitsbeschaffungsprogramm, in Schifffahrt und Hafenbau Nr. 6, vom 15. März 1932.

Diese letztere Feststellung gilt nun allerdings nur teilweise für die kombinierten Beihilfen. Durch den Bau von Neutonnage im gleichen Zuge mit der Beseitigung des alten Schiffsraums kann natürlich der bestehende Tonnageüberhang und sein schädlicher Einfluß auf die Frachtenlage nicht behoben werden. Selbst dann, wenn die Neutonnage nur einen bestimmten Prozentsatz des abgewrackten Schiffsraums umfaßt, wird sie dieser in qualitativer Hinsicht stets derart überlegen sein, daß sie den beseitigten Tonnageraum nicht nur weitgehend aufzuwiegen vermag, sondern das Tonnageplus noch wesentlich vergrößert. — Ein weiterer Nachteil der kombinierten Beihilfen besteht schließlich auch darin, daß für solche Abwrackbeihilfen im allgemeinen nur Tramptonnage in Frage kommt, während aber die qualitativen Anforderungen an die im gleichen Zuge auszuführenden Neubauten in der Regel derart hoch angesetzt sind, daß diese im Massengüterverkehr kaum mehr Verwendung finden können. Denn: Hochqualifizierte Linientonnage im Trampverkehr führt nicht nur zu einer Verschärfung in diesem von den Launen der Konjunktur ohnehin stark benachteiligten Teilschiffahrtzweig, sondern sie widerspricht überhaupt dem Wesen der Trampschiffahrt, das ja schließlich darin besteht, mit billigen (!), relativ langsam vor sich gehenden (Zeit spielt keine Rolle!) und auf Massengüter mit sporadischem (saisonbedingtem) Auftreten ausgerichtete Transportleistungen zum Weltseeverkehr beizutragen²⁷². — Werden die Abwrack-Neubausubventionen vom rein volkswirtschaftlichen Standpunkt beurteilt, so erscheinen sie zwar in einem etwas günstigeren Lichte. Da sie gleichzeitig mit der Beseitigung der Alttonnage den Bau neuen Schiffsraums in die Wege leiten, ist ihre Wirkung in doppelter Hinsicht qualitätsverbessernd. Darüber hinaus verschaffen sie den Werften und Verschrottungsindustrien jenen zusätzlichen Auftragsbestand, der diesen eine Weiterführung ihrer Betriebe und die Wiedereinstellung eventuell bereits entlassener Arbeitskräfte erlaubt^{273, 274}.

Die mit den Abwrack- und Abwrack-Neubausubventionen in der Zwischenkriegszeit erzielten Ergebnisse waren, wie gesagt, sehr zufriedenstellend. Obgleich zwar eine Verjüngung des Weltschiffparks nicht erreicht werden konnte — bekanntlich hatte ja der forcierte Schiffsbau während des Krieges bereits eine starke Modernisierung der Weltschiffahrt zur Folge —, so bewirkte doch der Einsatz dieser Subventionen eine beachtliche Reduktion des überflüssigen Tonnageparks.

²⁷² Lohse, a. a. O., S. 61.

²⁷³ Die ausgesprochen doppelseitige Wirkung der Abwrack-Neubausubventionen stellt übrigens wieder ein gutes Beispiel für das den modernen Schiffahrtsprotektionismus kennzeichnende vielfache Kollidieren von marktwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten dar.

²⁷⁴ Vgl. dazu Sugimoto, a. a. O., S. 151 und Hildebrandt, a. a. O., Nr. 6, vom 15. März 1932.

5. Admiralitätssubventionen

Bei den Admiralitätssubventionen handelt es sich um einen speziellen Typus der Bausubventionen (im weiteren Sinne), der, soweit uns bekannt ist, nur in Großbritannien zur Anwendung gelangte. Diese Beihilfen bedeuteten ihrer ursprünglichen Funktion nach reine Entschädigungsgelder, die den Reedern von Seiten des Staates zur Deckung der ihnen beim Einbau militärischer Anlagen in Neubauten erwachsenden zusätzlichen Kosten entrichtet wurden. Mit der Zeit wuchsen sie aber über den Charakter reiner Rückvergütungen hinaus und wurden zu eigentlichen (echten) Subventionen, die allerdings den Rahmen der Kostenbegleichung nie weit überschritten. Der Zweck, der diesen Admiralitätssubventionen zugrundelag, war jedenfalls ein ausschließlich wehrpolitischer. Die in den Genuß der Beihilfen kommenden Einheiten sollten nach Ansicht der Admiralität den Kernbestand der sog. „Reservekriegsmarine“ (Shadowfleet) bilden, deren Einheiten im Notfalle sofort in Hilfskriegsschiffe umgewandelt und für besonders risikoreiche Handelsoperationen eingesetzt werden konnten²⁷⁵,²⁷⁶. Bei militärischen Konflikten sollte ihre Aufgabe darin bestehen, den kämpfenden Armeen den Nachschub zu gewährleisten und je nachdem in Gestalt von Kreuzern, Flugzeugträgern, Truppentransportern, Minensuchern oder -legern, Rotkreuzschiffen u. a. m. selbst am Kampfe teilzunehmen.

Die Ergebnisse mit diesem Subventionstypus waren leider keineswegs zufriedenstellend. Es stellte sich nämlich schon bald heraus, daß

„vessels built after admiralty plans are neither good merchant ships in peace nor good cruisers in war“²⁷⁷.

In Anbetracht der sehr stark fortgeschrittenen Spezialisierung des Kriegs- und Handelsschiffbaus im 20. Jahrhundert erwies es sich tatsächlich als unmöglich, einen Schiffstypus zu konstruieren, der zugleich den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Wehrpolitik entsprechen konnte. Entweder waren die Schiffe nach den Plänen der Admiralität gebaut, dann bedeuteten sie in kostenmäßiger Hinsicht eine schwere Belastung der Reeder (Raumverluste, kostspielige Betriebsanlagen etc.), oder sie wurden ausschließlich nach handelspolitischen Gesichtspunkten konstruiert, dann waren sie für Kriegsdienste unbrauchbar (Schnelligkeit, Wendigkeit!). Da die mit Admiralitätssubventionen erbauten Schiffe zudem noch mit sog. „Naval reservists“ (Marinerekruten) bemannt werden mußten, die die Unternehmer not bene ohne Entschädigung auszubilden und zu verpflegen hatten, wuchs natürlich die Abneigung gegen diesen Subventionstypus bald ins Unermeßliche.

²⁷⁵ Drews Max: Englische Schifffahrtspolitik, in Wirtschaftsdienst Nr. 21, vom 27. Mai 1938 und Nr. 13 vom 31. März 1939.

²⁷⁶ Natürlich kamen für derartige Zwecke nur Schiffe von einer ganz bestimmten Schnelligkeit und Wendigkeit in Frage, so vor allem Passagierschiffe und gemischte Fracht-Fahrgasttonnage.

²⁷⁷ Meeker Royal: History of shipping subsidies, Diss. New York 1905, S. 53.

„To expend large sums of money“ — so hieß es — „in creating a fleet of inferior merchant ships capable of being converted into cruisers, is neither economical nor political, it is better then to have the mailsteamers built only for commercial ends“! ²⁷⁸.

In Erkenntnis dieser Sachverhalte erachtete man es jedenfalls als zweckmäßig, die Admiralitätssubventionen ihrem Umfange nach sukzessive abzubauen und an ihre Stelle wieder die vertraglich fixierten Postsubventionen treten zu lassen.

Den Admiralitätssubventionen kann immerhin zugute gehalten werden, daß sie den nationalen Schiffbauindustrien zusätzliche Arbeit zuführten und auf diese Weise, ähnlich den Bausubventionen, in der Richtung einer Erhöhung des Beschäftigungsgrads wirkten. Besonders in Depressionszeiten bedeutete die militärische Aufrüstung im Handelsschiffsektor eine nicht zu unterschätzende Verdienstmöglichkeit für die darniederliegenden Werftindustrien ²⁷⁹.

6. Kreditleichterungen

Unter den verschiedenen Kreditleichterungen, welche der Staat der Seeschifffahrt zukommen läßt, nehmen wohl die Kredit- und Zinsgarantien die wichtigste Stellung ein. Diese Eventualsubventionen gelangen vor allem dort zur Anwendung, wo der offene Kapitalmarkt infolge eines erhöhten Risikos versagt und der Staat sich genötigt sieht, die fälligen Kapitaltransaktionen mit Hilfe seiner Garantien (Bürgschaften) in Fluß zu bringen. Der Fiskus verpflichtet sich in diesem Falle, bei Zahlungsunfähigkeit der mit den garantierten Beträgen beliehenen Unternehmungen die Verzinsungs- und Tilgungsdienste auf sein Konto zu übernehmen und enthebt damit sowohl Schuldner als auch Gläubiger des mit dem Kapitalverleih verbundenen Risikos. Die Garantien bewirken also eine Verflüssigung des Kapitalmarkts, die für die Seeschifffahrt vor allem dann von größter Wichtigkeit ist, wenn das private Anlagekapital aus konjunkturellen Gründen nur noch zu höchst ungünstigen Bedingungen erhältlich ist ²⁸⁰.

So vorteilhaft sich diese obrigkeitlichen Garantien für die beliehenen Schiffs- oder Schiffbaugesellschaften in der Regel erweisen, so gefährlich können sie jedoch für den Staat werden, wenn sich der Wirtschaftsumlauf einem depressiven Stadium zuwendet. Sind nämlich die beliehenen Gesellschaften nicht mehr in der Lage, ihren Rückzahlungsverpflichtungen nachzukommen und ist auch eine Ablösung der fälligen Verbindlichkeiten nicht mehr möglich, so wird dadurch direkt der Staatshaushalt betroffen. Ein Eintretenmüssen auf die garantierten Beträge kann jedenfalls nur dadurch vermieden werden, daß der Kreditgeber seine Kreditobjekte aufs sorgfältigste aussucht und nur denjenigen Gesellschaften

²⁷⁸ Saugstad Yesse E.: Shipping and shipbuilding subsidies, Washington 1932, S. 205.

²⁷⁹ Pieper, a. a. O., S. 81.

²⁸⁰ Schiedewitz Walter: Englands Schiffsahrtssubventionen, a. a. O., S. 7/8.

seine Hilfe zuteil werden läßt, bei denen eine einwandfreie Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen mit Sicherheit angenommen werden kann.

Im Falle der staatlichen Bürgschaften spricht man in der Schifffahrtsliteratur nicht selten auch von „Kredit- und Garantiesubventionen“, welche letztere dann in unserer Fassung den direkten (unmittelbaren) Subventionen entsprechen würden²⁸¹. Diese Interpretation ist aber insofern ungenau, als es sich bei den „Kredit- und Garantiesubventionen“ selbstverständlich nicht um Subventionen im eigentlichen Sinne handelt, da diese Beihilfen (bzw. die in Frage stehenden Teilbeträge) ja erst dann zu Effektivsubventionen werden, wenn bei Zahlungsunfähigkeit der beliehenen Unternehmer der Staat die auflaufenden Tilgungs- und Zinsverpflichtungen selbst übernehmen muß.

„Der eigentliche Subventionsbetrag ist (in diesem Falle) nicht die nominelle Kredit- und Garantiesumme, sondern der eventuelle Zinsausfall bzw. die von dritter Seite in Anspruch zu nehmende Garantie bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners“!²⁸².

Nun ist es aber gerade ein Charakteristikum der Garantien, daß ihr Hauptwert nicht eigentlich im zahlenmäßig meßbaren Umfang der staatlichen Bürgschaftsübernahme liegt, sondern in Werten, die keiner Berechnungsmethode mehr unterliegen. Schon allein die Tatsache der Auflockerung des Kapitalmarktes bzw. die Ermöglichung von Kapitaltransaktionen, die ohne Intervention des Staates überhaupt nicht durchführbar wären, stellt an und für sich ein Positivum dar, dessen große Bedeutung für die Schifffahrt nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Die Zins- und Kreditgarantien, wie sie hier aufgezeigt wurden, sind in verschiedenen Ländern noch von Zinssubventionen begleitet, denen eine teilweise oder gar vollständige Übernahme der sich aus dem Kreditverleih ergebenden Zinsverpflichtungen durch den Staat zugrunde liegt. Ähnlich den Bürgschaften besteht dann der Sinn dieser Subventionen darin, die schwierigen Voraussetzungen der Seeschifffahrt bei der Kapitalbeschaffung zu überbrücken und die Leihgelder den sich dafür interessierenden Gesellschaften zu Bedingungen zugänglich zu machen, die ihnen eine reibungslose Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen gestatten. Ihre Höhe errechnet sich nach der Differenz zwischen dem effektiv zu zahlenden Zinsbetrag und dem auf dem freien Markte üblichen Zinssatz inkl. der dort auflaufenden Begebungskosten.

Die Zinsbeihilfen sind in der Regel so gestaffelt, daß die der Gesetzesabsicht am ehesten entsprechenden Bauten — also z. B. Neubauten im Inland (insbesondere Postlinien- und Passagierschiffbauten), bei Verwendung inländischer Materialien — bevorzugt sind, während Käufe und Bauten im Ausland (sofern eine Auftragserteilung an das Ausland überhaupt möglich ist), nur geringer, unter Umständen überhaupt keiner Zuschüsse teilhaftig werden. Um außerdem den Bau schneller Schiffe zu fördern, werden den Reedern in der Regel noch Spezialzuschüsse in

²⁸¹ Zachau-Mengers, a. a. O., S. 7.

²⁸² Schiedewitz, a. a. O., S. 7.

Aussicht gestellt, die je nachdem die üblicherweise zu entrichtenden Zinssätze völlig zum Verschwinden bringen, ja sie sogar noch überschreiten können. In gewissen, dem Gesetze widersprechenden Fällen, werden die Zinssätze absichtlich derart hoch angesetzt, daß die Darlehensbezüger gegenüber den am freien Markte gültigen Sätzen noch Zusatzzahlungen zu leisten haben. Man erhofft auf diese Weise die Reeder von einer Anlage ihrer Gelder im Ausland abzuhalten, ohne jedoch die Grundsätze des Freihandels zu verletzen. — Die in der langfristigen Fixierung der Zinssätze begründete Starrheit des Systems bringt es natürlich mit sich, daß die Subventionen infolge der konjunkturbedingten Differenzen zu den am Markte vorherrschenden Sätzen, bisweilen erheblichen Differenzen unterworfen sind. Um jedenfalls eine Umgehung der mit den Zuschüssen bezweckten Absichten auszuschalten, bleibt dem Subventionsgeber nichts anderes übrig, als die Verzinsungsbestimmungen periodisch immer wieder den veränderten Verhältnissen anzupassen. Eine derartige Entwicklung ergab sich jedenfalls während der Weltwirtschaftskrise, als der zuerst andauernd fallende, dann plötzlich wieder ansteigende Zinssatz die Subventionsgeber zu einer mehrmaligen Umstellung ihrer Beihilfesysteme zwang²⁸³.

Zusammen mit den Kreditgarantien bilden die Zinssubventionen für die Reeder einen Ausporn, Neubauten in Angriff zu nehmen oder qualitative Umgestaltung innerhalb des Tonnageparks einzuleiten. Im Sinne eigentlicher Bausubventionen aktivieren sie somit den Reproduktionsprozeß und tragen so zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Handelsschifffahrt bei. Nicht zuletzt bedeuten sie für die Reeder auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht eine wesentliche Verbesserung ihrer Gewinn- und Verlustrechnungen.

Die praktische Anwendung der erwähnten Krediterleichterungen fällt zusammen mit dem Beginn der allgemeinen Strukturkrise in der Seeschifffahrt anfangs der Zwanziger Jahre. Die damals herrschende Kapitalknappheit in den ehemals kriegführenden Staaten und die große Zurückhaltung der Kapitalbesitzer in der Anlagetätigkeit hatten zur Folge, daß die Zinssätze der Leihkapitalien derart in die Höhe schnellten, daß sie von den kapitalbedürftigen Reedereien nicht mehr getragen werden konnten²⁸⁴. Diese Entwicklung veranlaßte die Behörden, Seekreditsysteme ins Leben zu rufen und durch die Gewährung von Garantien und Zinssubventionen auf eine Verflüssigung des Kapitalmarkts hinzuwirken. In großem Ausmaße gelangten Kreditbeihilfen vor allem während der Weltwirtschaftskrise zur Anwendung, als die schwere Depression in der Seeschifffahrt die Durchführung investitionsanregender Maßnahmen geradezu aufdrängte.

²⁸³ Vgl. z. B. „Crédit maritime“ oder „Construction loan fund“!

²⁸⁴ Vor allem in Deutschland, das im Anschluß an den verlorenen ersten Weltkrieg während mehrerer Jahre vom internationalen Kapitalmarkt ausgeschlossen war, kam es zu krassen Auswüchsen, indem zeitweise Zinssätze bis zu 15 % verlangt wurden.

7. Gewinngarantie, Gewinn- und Verlustbeteiligung

Beim Abschluß von Subventionskontrakten zwischen Staat und Linienreedereien ist es in einigen wenigen Schiffahrtsländern üblich geworden, die Wirkung der Kontraktsubventionen noch durch spezielle Zusatzsubventionen zu ergänzen, die mit den Bilanzergebnissen der unterstützten Gesellschaften in direktem Zusammenhange stehen. Diese „bilanzgebundenen“ Beihilfen beruhen auf einem vertraglich vereinbarten Kontrollrecht des Staates (*droit de regard*) und bezwecken, das in der Starrheit der Kontraktbestimmungen liegende Risiko für die Vertragspartner herabzusetzen und diesen eine unter allen Umständen „ökonomische“²⁸⁵ Betriebsführung zu garantieren. In der Regel treten sie in der Form von Gewinngarantien, Gewinn- und Verlustbeteiligungen durch den Staat auf, wobei sie aber nur bei sehr detaillierten Kontrakten mit umfangreichen Subventionszahlungen zur Anwendung gelangen. Um Überforderungen von Seiten der Reedereien auszuschalten, sind sie zudem meist an weitgehende Vorschriften über die Bilanzstruktur gebunden. Die auf diese Weise den Schiffahrtsgesellschaften zufließenden Subventionen berechnen sich dann aus der Differenz zwischen den ihnen beim Geschäftsabschluß resultierenden Bilanzergebnissen und den vom Staate zuvor in Aussicht gestellten Gewinn- oder Verlustzuschüssen.

Die im allgemeinen auf prozentualen Anteilsätzen beruhenden Subventionen stellen *primo aspectu* eine außerordentliche Bevorteilung der Reedereien dar. Sie gelangen nicht nur quasi ohne Gegenleistung, d. h. im Sinne „echter“ Betriebsprämien zur Auszahlung, sondern sie ermöglichen den Reedern vor allem auch eine von jedwelcher Konjunkturlage unabhängige Betriebsführung. Gerade in dieser Tatsache liegt jedoch ihr großer Nachteil begründet. Je nach dem Umfang der staatlicherseits garantierten Beträge entheben sie die Nutznießer des mit der Geschäftsführung verbundenen Risikos und leisten somit einer Schmälerung der Unternehmerinitiative Vorschub, die gerade bei subventionierten Gesellschaften möglichst vermieden werden sollte. Belaufen sich die staatlichen Zuschüsse auf größere Beträge, so kann es sogar soweit kommen, daß die finanzielle Betriebsführung der subventionierten Kontraktreedereien praktisch in die Hände des Staates übergeht. Die Reeder beschränken sich dann auf eine vorschriftsgemäße Erfüllung der Vertragsbestimmungen, während der Staat sämtliche aus der unökonomischen Geschäftsführung auflaufenden Verluste anstandslos auf sich nimmt. Die Tatsache zudem, daß der mit den Kontraktsubventionen in Aussicht gestellte Verlustbeteiligungsbeitrag von Seiten des Staates in der Regel noch mit dem Recht einer Gewinnbeteiligung oder einer Gewinngarantie verbunden ist, stellt natürlich den Wert dieser Subventionen noch mehr in Frage. Da in diesem Falle ein Ansporn auf anständige Gewinne überhaupt nicht mehr besteht, der Staat aber andererseits eventuelle Verluste jederzeit auf sich nimmt, haben natürlich die derart „begünstigten“

²⁸⁵ „Ökonomisch“ soll hier ausnahmsweise im Sinne einer ausgeglichenen Bilanz verstanden werden.

Betriebe kaum mehr ein Interesse an einer ökonomischen Betriebsführung. Von allen diesen Beihilfeformen kann vielleicht noch der Verlustbeteiligung die vorteilhafteste Wirkung zuerkannt werden, da sie die Unternehmer wenigstens dazu anhält, die vom Staate nicht gedeckten Verlustbeträge hereinzubekommen. Wenn man aber in Rechnung stellt, daß die absoluten Kontraktsubventionen diese Ausstände in der Regel um ein Vielfaches übertreffen, so geht auch der ohnehin schon gering einzuschätzende „Wert“ dieser Spezialsubventionen noch verloren.

In der Zwischenkriegszeit gelangten derartige Subventionsmethoden, soweit uns bekannt ist, nur in Frankreich und Belgien zur Anwendung. Im ersteren Lande wurde das System der Gewinn- und Verlustbeteiligung z. B. im Kontrakt mit der „Compagnie des Messageries Maritimes“ nach Ostindien verankert. Man glaubte auf diese Weise bessere Betriebsergebnisse als mit dem in der Vorkriegszeit angewandten System der „subventions forfaitaires“ (Vorschußsubventionen) zu erreichen²⁸⁶. Der gewaltige Umfang der staatlicherseits zur Ausschüttung gebrachten Beihilfen und die geradezu katastrophalen Betriebsergebnisse der Gesellschaft lassen aber den Schluß zu, daß sich die Gesetzgeber in der Wirkung dieser Zusatzsubventionen stark getäuscht haben dürften.

8. Übernahme des Seeversicherungsrisikos

Eine ihrer Natur nach relativ selten und vor allem nur in Ausnahmefällen zur Anwendung gelangende unmittelbare Subventionsform stellt die Übernahme des Seeversicherungsrisikos durch den Staat dar. Beim Bau großer und luxuriöser Passagierschiffe kann sich für die Reedereien die schwierige Situation ergeben, die hohen Risiken der Schiffe auf dem Versicherungsmarkt nicht unterbringen zu können. Diese Sachlage erfordert dann eine Intervention des Staates, der sich in der Regel auch bereit erklärt, die Beträge, die von den Reedern nicht voll eingedeckt werden können, entweder selbst zu übernehmen oder darauf seine Garantie zu erklären. Da bei diesen Großschiffen vielfach prestigebedingte oder wehrpolitische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen, darf es bis zu einem gewissen Grade als natürlich angesehen werden, daß die Nation, in deren Interesse die Schiffe zum Einsatz gelangen, einen Beitrag an die hohen Versicherungskosten leistet. Die auf diese Weise den Schiffsahrtsunternehmungen zufließenden Subventionen beziffern sich dann nach der Differenz zwischen den von den Reedereien de facto aufgebrachten Versicherungssummen und den Beträgen, die sie auf Grund der eingegangenen Verpflichtungen hätten entrichten müssen²⁸⁷.

In der Zwischenkriegszeit ließ man derartige Beihilfen natürlich allen in der Nordatlantikkfahrt eingesetzten Luxussschnellschiffen zuteil werden, so der französischen „Normandie“, den italienischen Schiffen

²⁸⁶ Antraygues R.: Pour développer notre marine marchande, Paris 1927, S. 13.

²⁸⁷ Hansa, Nr. 32, vom 9. August 1930.

„Rex“ und „Conte di Savoia“, sowie den britischen Großeinheiten „Queen Mary“ und „Queen Elizabeth“²⁸⁸.

9. Vercharterung von Schiffen aus Staatsbesitz

Eine weitere Art unmittelbarer Subventionierung liegt der Vercharterung von Staatsschiffen an Private zugrunde. Ähnlich dem Vorgehen bei der Gewährung von Zinszuschüssen besteht bei der Vercharterung von Regierungsschiffen für den Staat die Möglichkeit, den Leihpreis gegenüber den auf dem Chartermarkte gültigen Preisen abzusenken und auf diese Weise den beliehenen Unternehmungen eine indirekte Hilfe zukommen zu lassen. Die Höhe dieser Subventionen berechnet sich dann aus der Differenz zwischen den von den Reedereien tatsächlich aufgebrachten Chartergeldern und den auf dem freien Chartermarkte gültigen Raten²⁸⁹.

Diese Art indirekter Subventionierung kam in der Zwischenkriegszeit allerdings nur selten zur Durchführung, da sie eine schwere Konkurrenzzierung des privaten Chartermarktes darstellte und demzufolge überall auf Ablehnung stieß. Die andauernd krisenhafte Lage in der Seeschiffahrt dürfte nicht zuletzt auch bewirkt haben, daß sich die Nachfrage nach Chartertonnage stets in engen Grenzen hielt, sodaß selbst der umfangreiche Kriegstonnagepark keine Abnehmer fand. In der Nachkriegszeit wurden Staatsschiffe zu Vorzugspreisen verchartert in Argentinien, Frankreich, Brasilien, Kanada, Portugal und den Vereinigten Staaten. Vermutlich dürften aber noch andere Länder solche Protektivmethoden zur Anwendung gebracht haben. Man glaubte nämlich, daß die privaten Tonnagemmieter, einmal im Besitze der Leih-tonnage, sich früher oder später dazu entschließen würden, diese zu kaufen und so den Staat von der überflüssigen Kriegstonnage zu befreien. Dieser Gedankengang erwies sich aber als völliger Trugschluß, indem nämlich die Mieter bei rückläufigem Geschäftsgang sich nicht davon abhalten ließen, die geliehene Regierungstonnage wieder an den Staat zurückzugeben.

Die Vercharterung von Staatstonnage war im allgemeinen nur während der kurzen Hochkonjunkturperiode üblich. Sie nahm aber im Vergleich zum privaten Verleihgeschäft nie größere Ausmaße an.

10. Verkauf von Schiffen aus Staatsbesitz

Eine dem Verleih von Staatsschiffen zu Vorzugspreisen ähnliche Form unmittelbarer Beihilfegewährung an die Seeschiffahrt stellen die Leistungen des Staates dar, die dieser den nationalen Schiffahrtsunternehmungen auf dem Wege preislich begünstigter Staatsschiffverkäufe zukommen läßt. Je nach den Voraussetzungen, unter denen die Staatstonnage zum Verkaufe gelangt (sehr wichtig!), können diese Zuschüsse unter Umständen ganz beträchtliche Beträge annehmen. Die Höhe der auf diese Weise den Reedereien zufließenden Subventionen berechnet sich dann aus der

²⁸⁸ Aubert, a. a. O., S. 106, Akar, a. a. O., S. 148 und Pieper, a. a. O., S. 42.

²⁸⁹ Siegert, a. a. O., S. 31.

Differenz zwischen dem durch sie getätigten Ankaufspreis und den auf dem freien Markte für gleichwertige Tonnage üblichen Preissätzen.

Das Problem des Staatsflottenverkaufs wurde — wie wir feststellen konnten — im Anschluß an den Krieg 1914—1918 zum ersten Male aktuell. Damals galt es die während des Krieges unter widrigsten Umständen gebaute und vom Staate in Regie betriebene Handelstonnage so rasch wie möglich in private Hände überzuführen, um einerseits den Fiskus vor einer weiteren verlustreichen Geschäftsführung zu bewahren, und anderseits der privaten Seeschifffahrt ihre natürliche, auf dem Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte beruhende Rentabilität zurückzugeben. In der dem Krieg unmittelbar folgenden Hochkonjunktur war es den einzelnen Regierungen natürlich ein leichtes, ihren, angesichts des vorherrschenden Tonnagemangels noch begehrten Schiffsraum los zu werden. Mit dem Eintreten der Schifffahrtskrise von 1921 wurde dies allerdings anders. Der während des Krieges gebaute Staatstonnagepark erwies sich schon bald als stark übersetzt, und die sinkenden Frachtraten deuteten auf keine gute Geschäftsentwicklung hin. Dazu kam noch, daß die krisenbedingte Verschärfung des Wettbewerbs auf den Weltmeeren eine qualitative Verbesserung des konkurrierenden Tonnageangebots verlangte, der aber die zum Verkauf ausgeschriebene Staatstonnage schon deshalb nicht Rechnung tragen konnte, da sie meist aus alten und qualitativ minderwertigen Schiffen bestand (z. B. Beton- und Holzschiffe von geringer Größe und Geschwindigkeit). Aus dieser Sachlage heraus sahen sich die mit dem Verkauf der Regierungsschiffe beauftragten Behörden gezwungen, ihre Preise massiv abzusenken, um so wenigstens noch einen Teil des staatlichen Schiffsparks in private Hände überführen zu können ²⁹⁰.

Staatstonnageverkäufe zu Subventionspreisen fanden in der Zwischenkriegszeit in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Frankreich, Portugal und Brasilien statt. Die Preise wurden dabei nicht selten derart tief angesetzt, daß die Käuferschaft dieser Tonnage durch deren Wiederverkauf auf dem freien Markte noch erhebliche Gewinne einzustreichen vermochte ²⁹¹. Zu Bedeutung gelangte dieser Subventionstypus vor allem in Frankreich und den Vereinigten Staaten, wo die Absenkung der Verkaufspreise als eine bewußte indirekte Subventionierung der nationalen Handelsflotte gehandhabt wurde. In beiden Ländern hatten diese Maßnahmen jedoch sehr unvorteilhafte Auswirkungen auf die Schiffbauindustrie, indem nämlich der billige Verkauf der Staatstonnage die private Investitionstätigkeit völlig lahmlegte ²⁹².

²⁹⁰ Löhrl, a. a. O., S. 56.

²⁹¹ Diese Tatsache erklärt jedenfalls den schwunghaften Handel mit Alttonnage in der Zwischenkriegszeit.

²⁹² Vgl. Dewey Ralph L.: The Merchant marine act of 1936, in The American Economic Review 27, vom 2. Juni 1937.

E. Mittelbare Subventionen

11. Küstenschiffahrtsvorbehalt

Der rechtliche Grundsatz der „Freiheit der Meere“ (*mare liberum*) ist ein schon von den Römern anerkanntes Prinzip in der Seeschiffahrt, das sich, von einigen wenigen Unterbrechungen abgesehen, bis in die heutige Zeit nahezu unverändert erhalten hat. Die Auffassung, welche diesem in Theorie und Praxis unbestrittenen Recht zugrunde liegt, will besagen, daß das Meer frei ist von jeglicher Gebietshoheit eines Staates, somit also jedem Schiffe jeder Nationalität die Möglichkeit zusteht, dieses ungehindert zu befahren und dem Seehandel nachzugehen²⁹³. Eine Einschränkung dieser allgemeingültigen Regel besteht lediglich auf dem Gebiete der Küstenschiffahrt, wo sich mit der Zeit die Norm herausbildete, daß eine Nation in dem ihrer Küste unmittelbar vorgelagerten Seestreifen das Recht haben sollte, fremde Schiffe vom Handel auszuschließen und diesen u. U. der eigenen Flagge zu reservieren.

Über die begriffliche Abgrenzung der „Küstenschiffahrt“ und des „Küstenhandels“ — zwei ihrem Sinne nach übrigens identische Begriffe — konnte leider nie eine Einigung erzielt werden. Nach internationalem Recht versteht man z. B. unter „Küstenschiffahrt“ (im Anschluß an die französische Version der „Cabotage“) eine Schiffahrt „von Kap zu Kap“, d. h. entlang der nationalen Küste, kombiniert mit Handel zwischen den einzelnen Häfen dieser Küste, ohne daß dabei das sog. „offene“ Meer berührt wird. Nach dieser Fassung müßte also der Handel zwischen Le Havre und Calais, London und Liverpool, New York und Boston zum „Küstenhandel“ gerechnet werden, nicht aber der Handel zwischen Le Havre und Marseille, London und Dublin, New York und Los Angeles²⁹⁴. „Küstenschiffahrt“ und „Küstenhandel“ waren also in rechtlicher Hinsicht nichts anderes, als zwei ihrer Sinne nach identische Gegensätze zu dem nächst weiteren Begriff der „Überseeschiffahrt“. — Wenn nun auch heute kein Zweifel mehr darüber besteht, daß die ursprüngliche Bedeutung der „Küstenschiffahrt“ in den Handelsverträgen noch weitgehend mit der Bedeutung dieses Begriffs im internationalen Recht übereinstimmte, so ist es andererseits ebenso klar, daß dieser Begriff im Laufe der Zeit eine starke Entwicklung durchmachte und zu einer vorwiegend staatspolitisch-nationalistischen Angelegenheit wurde. Aus diesem Sachverhalt heraus sind jedenfalls die heftigen Kontroversen zu verstehen, die um die Mitte des letzten Jahrhunderts über die Frage der Rechte des Staates in den seinem Souveränitätsbereich vorgelagerten Küstengewässern entbrannten.

Ursprünglich war es nämlich so, daß jeder schiffahrttreibende Staat als den „Küstenhandel“ einfach denjenigen Handelsverkehr bezeichnete, der sich auf Häfen gleicher Nationalität beschränkte, wobei geographi-

²⁹³ Knop Martin: Die Fortbildung des Seeverkehrsrechts nach dem Weltkrieg, Diss. Halle-Wittenberg 1935, S. 10 ff.

²⁹⁴ Oppenheim: Treatise on International Law, Bd. I, S. 606—610.

sche Momente noch keine Rolle spielten. In die Küstenschifffahrt wurden somit einbezogen: Relationen entlang der nationalen Küste, Dienste mit dem Mutterland vorgelagerten Inseln und Territorien gleicher Nationalität, aber auch Relationen mit mehreren, geographisch verschieden gelegenen nationalen Küsten (Intercoastal trade). Dieser Fassung nach war es somit möglich, die Küstenschifffahrt auch auf ferne Kolonien und Mandatsgebiete auszudehnen und je nachdem den gesamten Handel innerhalb dieses nationalen Souveränitätsbereichs der eigenen Flagge vorzubehalten ^{295, 296}.

Die geographisch und rechtlich unabgeklärten Verhältnisse in der Küstenschifffahrt mußten vor allem dann zu einem Stein des Anstoßes werden, als mit der Verkündung der Freihandelsdoktrin der Grundsatz der „Freiheit der Meere“ auf den ganzen Bereich der Weltschifffahrt ausgedehnt werden sollte. Obwohl zwar die allseitige Einsicht über die Vorteile einer ganz dem Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte ausgesetzten Wirtschaft zu einem fast vollständigen Abbau der merkantilistischen Differentialbestimmungen führte, so traf dies nicht für den Handel in den Küstengewässern zu, wo die einzelnen Staaten sehr individuell vorgingen und je nach den nationalen Interessen die ausländische Schifffahrt zuließen oder ausschlossen. In den Vereinigten Staaten z. B. wuchs der Küstenschifffahrtsvorbehalt in seiner rechtlichen und wirtschaftlichen Bedeutung, gewissermaßen mit dem Vordringen der Nation nach Westen, zu einer zentralen schifffahrtspolitischen Maßnahme an, auf die in der Folge nicht mehr verzichtet werden konnte. Als im Jahre 1867 Alaska von Rußland erworben wurde, zog man auch dieses Territorium ohne Bedenken in den Vorbehalt ein, obwohl es durch einen breiten, unter kanadischer Souveränität stehenden Küstenstreifen vom Mutterland getrennt, der ausländischen Schifffahrt eigentlich hätte zugänglich bleiben sollen. Die Sache wurde auf die Spitze getrieben, als sogar der Handel von der atlantischen nach der pazifischen Küste des Landes um das Kap Horn herum der USA-Küstenschifffahrt reserviert wurde ²⁹⁷. Diese Regelung kam zwar mit der Eröffnung des Panamakanals wieder in Wegfall, hatte aber immerhin zur Folge, daß sich auch andere Staaten für eine Reservierung ihres „Long distance trade“ zu interessieren begannen. Eine löbliche Ausnahme in dieser Hinsicht bildete einzig Großbritannien das sich in den Schifffahrtsakten von 1849–54 konsequent zu den von ihm propagierten freihändlerischen Ideen bekannte. Auch später, als im Hinblick auf die von den Konkurrenzländern zur Ausschüttung gebrachten Subventionen von verschiedener Seite

²⁹⁵ Saugstad, a. a. O., S. 12.

²⁹⁶ Im Falle einer Reservierung des Kolonialhandels zu Gunsten der nationalen Flagge spricht man von „Kolonialschifffahrtsvorbehalt“. Diesem Sachverhalt soll noch in einem besonderen Kapitel Beachtung geschenkt werden.

²⁹⁷ Murken, a. a. O., S. 92.

immer wieder die Reinstitutionierung der alten Vorbehalte verlangt wurde, ging die britische Regierung von dem einmal eingeschlagenen Wege nicht mehr ab ²⁹⁸.

Den eigentlichen Anstoß zu einer allgemeinen Durchbrechung der im 19. Jahrhundert üblichen Küstenschiffahrtsprinzipien gab Rußland im Jahre 1897, als der Zar mit der Ausdehnung des Vorbehalts auf den Handel zwischen nationalen europäischen und asiatischen Häfen die gesamte Linienschiffahrt auf der Strecke Leningrad/Odessa—Wladiwostok (nota bene durch den Suez-Kanal!) der eigenen Flagge reservierte. Hatte man nämlich bis anhin den „Küstenhandel“ stillschweigend als

„The sea-trade between any two ports of the same country, whether on the same coast or on different coasts provided that the different coasts are all of them the same coasts of one and the same country as a political and geographical unit, in contradiction to the coasts of colonial dependencies of such country“ ²⁹⁹.

definiert, so ging man jetzt unter dem Eindruck des langsam zerfallenden Freihandels dazu über, auch den „long distance trade“ in den reservierten Küstenhandel einzubeziehen. Die Vereinigten Staaten erachteten es z. B. schon im darauffolgenden Jahre als unerläßlich, die im spanisch-amerikanischen Kriege erworbenen Besitzungen Porto Rico, Hawaii und die Philippinen der nationalen Schiffahrt vorzubehalten ³⁰⁰. Auch Frankreich ließ sich in der Folge nicht davon abhalten, den Linienverkehr mit den nordafrikanischen Territorien in die sog. „Grande Cabotage“ einzubeziehen ³⁰¹. Bei den auf die Einsprachen der von den Diskriminationsmaßnahmen betroffenen Länder hin erneut aufgenommenen Verhandlungen über die Frage der geographischen und rechtlichen Begrenzung der Küstenschiffahrt sollte es sich aber immer mehr zeigen, daß den Theorien der beiden Exponenten Großbritannien einerseits und den Vereinigten Staaten andererseits, ausschließlich nationalwirtschaftliche Gesichtspunkte zugrunde lagen. In der Tat bedeutete die Küstenschiffahrt für die Vereinigten Staaten ein ungeheueres Betätigungsfeld, das bei der Kleinheit der Handelsflotte (damals noch) den großen Schwierigkeiten derselben im internationalen Wettbewerb und der außergewöhnlichen Länge der Küstenlinie, unter allen Umständen den Einflüssen fremder Flaggen entzogen werden mußte ³⁰². Großbritannien hatte demgegenüber von einer Reservierung des Küstenhandels kaum etwas zu erwarten, da es diesen mit seiner Riesenflotte praktisch ohnehin bereits beherrschte und auch in kostenbedingter Hinsicht gegenüber der Konkurrenz stark

²⁹⁸ Fayle C. Ernest: The war and the shipping industry, London 1927, S. 356.

²⁹⁹ Saugstad, a. a. O., S. 76.

³⁰⁰ Von der letzteren Maßnahme mußte allerdings auf Einsprache der philippinischen Bevölkerung hin wieder Abstand genommen werden.

³⁰¹ Saugstad, a. a. O., S. 74 und Aubert, a. a. O., S. 70.

³⁰² Calvin und Stuart, a. a. O., S. 212.

im Vorteil war³⁰³. Da infolge der hartnäckigen Haltung einiger Verhandlungspartner eine Einigung in dieser Sache nicht erreicht werden konnte, blieb es nach wie vor der Beurteilung der einzelnen Länder überlassen, in wieweit sich eine Diskriminierung der ausländischen Schifffahrt mit den bestehenden Handelsusancen vereinbaren ließ.

So kam es jedenfalls, daß in der Zwischenkriegszeit so ziemlich alle Länder mit nennenswerter Küstenschifffahrt diese der nationalen Flagge reserviert hatten. Wo dies nicht der Fall war, lagen irgendwelche besondere Verhältnisse vor, die eine Protegierung der nationalen Handelschifffahrt durch Vorbehalte von vornherein nicht zweckmäßig erscheinen ließen. In einigen größeren Schifffahrtsländern zog man es zudem vor, den Bereich der Küstenschifffahrt in Zonen aufzuteilen, die je nach der geographischen Lage zum Mutterland der ausländischen Schifffahrt gewisse Rechte zubilligten. Eine Gliederung z. B., die sich fast überall durchsetzte und die auch heute noch in den meisten Schifffahrtsländern mit mehreren Küstenstreifen üblich ist, ist diejenige in „Kleine“ und „Große Küstenschifffahrt“. Unter ersterer versteht man den Seeverkehr zwischen Häfen derselben Meeresküste, unter letzterer — der „Großen Fahrt“, wie sie häufig auch benannt wird — die Relationen mit verschiedenen Küsten gleicher Nationalität, also den sog. „Intercoastal trade“³⁰⁴.

Im Anschluß an den ersten Weltkrieg war es im besonderen der Völkerbund, der sich um eine Klarstellung der Verhältnisse in Küsten- und Kolonialschifffahrt bemühte. Auf der Verkehrskonferenz von Barcelona im Jahre 1921 wurde diese Frage zum ersten Male aufgegriffen und kam dann anläßlich der Konferenz vom 15. November 1923 in Genf zur Beratung. Die Bestrebungen der Delegierten gingen dabei darauf hinaus, die Gleichbehandlung der Flaggen im Rahmen des internationalen Seehafenabkommens auch auf das Gebiet des Küstenhandels auszudehnen. Da aber neuerdings über die geographische Begrenzung des in Frage stehenden Seesektors keine Einigung erzielt werden konnte, wurden die Verhandlungen schon bald wieder abgebrochen und die Konferenz beschränkte sich darauf, den Teilnehmern die „Empfehlung mitzugeben,

„that all states, including those not members of the League of Nations should refrain from an abusive extension of the scope of the maritime coasting trade“!³⁰⁵.

³⁰³ Auf dem Gebiete des Imperialhandels wurde ja die britische Schifffahrt zudem durch ein System spezieller „Imperial duties“ begünstigt, sodaß sie auch hier im Wettbewerb mit dem Ausland stark bevorteilt war. (Vgl. dazu Kapitel „Steigerung des Anteils der nationalen Schifffahrt am nationalen Seeverkehr“!)

³⁰⁴ Gesellius Thorild: Die Motorsegelschifffahrt, ihre Entwicklung und Problematik, Diss. Hamburg 1938, S. 12.

³⁰⁵ Graf Ernst: Internationale Verkehrsfragen und ihre Regelung in der Nachkriegszeit. Diss. Würzburg 1929, S. 54 und Knop, a. a. O., S. 48.

So wurde die Frage des Küsten- und Kolonialschiffahrtvorbehalts wieder ad actas gelegt, und sie ist in der Folge, soweit uns bekannt ist, nicht wieder aufgegriffen worden.

Es liegt nun in der Natur des Küstenschiffahrtvorbehalts, daß die Wirkung dieser autoritär-protektiven Regelung offenbar in großem Maße von der wirtschaftsgeographischen Struktur eines Landes abhängig ist. Staaten mit weiten Küstenlinien und großen Häfen, welche mit den Welt-handelsrouten in Verbindung stehen, werden zweifellos begünstigt sein, da sie in der Regel einen größeren Tonnageraum in ihrer Küstenschiffahrt beschäftigen. Die ökonomische Bedeutung des Küstenschiffahrtvorbehalts besteht dann darin, daß die durch die Ausschaltung der ausländischen Konkurrenz im monopolisierten Küstensektor geschützten nationalen Schiffahrtsunternehmen in die Lage versetzt werden, höhere Frachtraten zu realisieren, als ihnen dies bei freier Konkurrenz möglich wäre. Die auf diese Weise auflaufenden Subventionen berechnen sich dann aus der Differenz der Gewinne der Reeder bei beschränktem Küstenhandel und den Gewinnen, den sie im selben Tätigkeitsfeld im Wettbewerb mit der ausländischen Schiffahrt erzielen würden. Bedingung ist dabei allerdings das Vorhandensein einer gleichen „Effizienz“. Da nämlich der Vorbehalt nicht selten zu einem Erlahmen der Privatinitiative führt, ist zu befürchten, daß die von den Küstenreedereien erzielten Gewinne das tatsächliche Ausmaß der Subventionen als zu gering erscheinen lassen ³⁰⁶. Die Verhältnisse in der Zwischenkriegszeit haben zwar aufgezeigt, daß diesem Sachverhalt heute keine allzu große Bedeutung mehr beizumessen ist. Dort nämlich, wo die Küstenschiffahrt einen größeren Tonnageraum auf sich vereinigt, wird sie früher oder später zum Austragungsfeld interner Konkurrenzkämpfe, die die Wirkung der Subventionen wieder weitgehend zum Verschwinden bringen. Besonders in Depressionszeiten muß jedenfalls stets mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß sich die im Überseeverkehr nicht mehr konkurrenzfähige Grenztonnage eines Tags in den geschützten Küstensektor zurückzieht und es zu einer Überlastung des begrenzten Wirkungsfelds kommt, die schließlich in einem Ratenkrieg ihren Ausdruck findet. Die Folge derartiger Konkurrenzkämpfe ist dann der völlige Ausgleich der aus der Tatsache des Flaggenmonopols den Küstenreedern zufließenden Subventionen ³⁰⁷.

Die Verdienstmöglichkeiten in der Küstenschiffahrt werden in den meisten Ländern durch besondere schiffahrtspolitische Vorschriften begrenzt, die den Zweck verfolgen, die Reeder von einer mißbräuchlichen Ausnutzung ihrer Monopolstellung zum Nachteile der Nation abzuhalten. Auf Grund staatlicher Tarifkontrollen oder durch die Ausgabe spezieller Bestimmungen, z. B. über Bemannung, Konstruktionsart von Neubauten, Fahrplan der Schiffe u. a. m. werden den Schiffseigentümern Schranken

³⁰⁶ Siebert, a. a. O., S. 32.

³⁰⁷ Die Konferenzen dürften diese egalisierenden Kräfte zwar wieder weitgehend auffangen.

auferlegt, die eine unzweckmäßige Wirkung des Vorbehalts (allzu hohe Frachtraten) von vornherein ausschließen. Diese Bestimmungen können zu einem eigentlichen Erziehungsprogramm zusammengefaßt werden, indem den Unternehmern z. B. die Aufgabe gestellt wird, in den geschützten Küstengewässern einen Tonnagepark heranzubilden, der auf Grund seiner besonderen Qualitäten später im Überseeverkehr eingesetzt werden kann. Die Küstenschifffahrt wird in diesem Falle zum Rückgrat der Seeschifffahrt³⁰⁸, indem aus ihr heraus sich bei günstiger Konjunkturlage die ganze Aktivität des nationalen Schiffsparks entwickelt, anderseits aber auch wieder all die Grenztonnage zu ihr zurückkehrt, die sich bei rückläufiger Geschäftslage im internationalen Wettbewerb nicht mehr halten kann. Die Verwirklichung dieser Möglichkeiten hängt dann jeweils von der geographischen Beschaffenheit der Küste und der Konkurrenz von Seiten kontinentaler Verkehrsmittel ab^{309, 310}.

Hinsichtlich der rechtlichen Stellung der nationalen Schifffahrt im reservierten Küstenhandel lassen sich ebenfalls einige charakteristische Variationen aufzeigen:

Im Falle einer vollständigen Beschränkung des Küstenhandels zu Gunsten der nationalen Flagge spricht man in der Schifffahrtsliteratur von „absolutem Vorbehalt“. Ausländischen Schiffen ist dann der Zutritt zum reservierten Rayon strengstens untersagt und wird bei Durchbrechung der Vorschrift entweder durch Buße oder befristete Requisition des fehlbaren Schiffes bestraft. — Dieser absoluten Diskriminationsmaßnahme stehen eine Reihe von Sonderfällen gegenüber, bei denen der Vorbehalt der ausländischen Schifffahrt gegenüber entweder ganz oder teilweise aufgehoben wird. Es kann z. B. zwischen benachbarten oder sog. „befreundeten“ Nationen die Vereinbarung getroffen werden, den Küstenhandel sich gegenseitig im Reziprozitätsverfahren zugänglich zu machen. Diese Spezialbehandlung wird dann entweder in Sonderverträgen verankert oder findet als ergänzende Bestimmung in bereits bestehenden Handelsverträgen Unterschlupf³¹¹. — Um eine Stimulierung der Küstenschifffahrt in handelstechnischer Hinsicht zu erreichen, kann der Vorbehalterlaß bisweilen auch nur auf gewisse spezielle Gütergruppen zur Anwendung gebracht werden. Eine derartige Regelung drängt sich z. B. dort auf, wo sich die in der Küstenschifffahrt tätige Tonnage als zu knapp erweist und es gilt, einen Spitzenausgleich für Stoßverkehrszeiten zu schaffen. Bei den vom

³⁰⁸ Löhl Hermann: USA, Schifffahrt und Schifffahrtspolitik seit dem Weltkrieg, Hamburg 1935, Diss., a. a. O., S. 34.

³⁰⁹ Was den letzteren Punkt anbetrifft, so ist zu bemerken, daß sich die Küstenschifffahrt in neuster Zeit fast nurmehr auf Massengütertransporte beschränkt, da der Stückgutverkehr mit der raschen Entwicklung des kontinentalen Transportwesens weitgehend auf Eisenbahn, Auto und Flugzeug abgewandert ist.

³¹⁰ Schulz-Kiesow Paul: Freie Seeschifffahrt oder Konferenzen?, Jena 1937, S. 26 ff.

³¹¹ Saugstad, a. a. O., S. 190.

Erlaß erfaßten Güter handelt es sich dann meistens um Nahrungsmittel oder Rohstoffe, Waren, bei denen eine möglichst schnelle und vor allem reibungslose Zufuhr vorausgesetzt wird. — In verschiedenen Ländern wird der Vorbehalterlaß auch nur im Hinblick auf Kriegs- oder Notstandszeiten in Aussicht gestellt. Hier handelt es sich dann allerdings um eine Maßnahme, die im Falle des Eintreffens der erwähnten Umstände ohnehin von allen Staaten befolgt würde. So war es z. B. Brasilien während der Revolution vom Jahre 1925 nur dadurch möglich, die Versorgung des Landes aufrecht zu erhalten, daß die Regierung die Küstenschifffahrt sämtlichen Flaggen zugänglich machte³¹². — In einigen wenigen Ländern wird schließlich der Vorbehalterlaß „für dringliche Ausnahmefälle“, wie z. B. Seenot, Reparaturennotwendigkeit, politische Umwälzungen u. a. m. speziell in die Schifffahrtsgesetzgebung aufgenommen³¹³. Ähnlich dem vorher erläuterten Falle handelt es sich aber auch hier lediglich um eine Maßnahme, die von den meisten Ländern ohnehin stillschweigend akzeptiert würde.

Wenn nun heutzutage der Küstenschifffahrtsvorbehalt fast überall zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist, so hat das seinen Grund eigentlich weniger in der wirkungstechnischen Bedeutung dieser Protektivmaßnahme, als vielmehr in dem Bestreben der modernen, nationalistisch regierten Seestaaten, auch in der ihren Küsten unmittelbar vorgelagerten Dreimeilenzone der wirtschaftlichen Tätigkeit ihren Stempel aufzudrücken. Aus diesem Grunde darf es wohl als normal angesehen werden, daß die diskriminierende Maßnahme des Vorbehalts heute zu einem elementaren Bestandteil nationaler Wirtschaftspolitik geworden ist.

12. Kolonialschifffahrtsvorbehalt

Der Kolonialschifffahrtsvorbehalt, d. h. die staatliche Reservierung des Handels zwischen Mutterland und Kolonien bzw. fernen unter gleicher Souveränität stehenden Territorien zu Gunsten der nationalen Handelsflotte, stellt gewissermaßen die weiteste Fassung des Küstenschifffahrtsvorbehalts dar. Auch hier handelt es sich um eine Maßnahme typisch diskriminierender Art, deren ausschließlicher Zweck darin besteht, eine möglichst vollständige Monopolisierung von Handel und Schifffahrt mit den Besitzungen in Übersee zu erreichen. Die Gedankengänge, welche dieser imperialistischen Wirtschaftspolitik zugrunde liegen, nehmen die Tatsache zum Ausgangspunkt, daß die Seeschifffahrt das Bindeglied zwischen den verschiedenen Produktionszentren des Imperiums darstellt, womit sie quasi zum Träger eines natürlichen Evolutionsprozesses wird, der für die wirtschaftliche, kulturelle und machtpolitische Entwicklung der Mutternation von zentraler Bedeutung ist. Dieser speziellen Funktion der Schifffahrt ist es zuzuschreiben, daß sich verschiedene Länder schon im 17. Jahrhundert dazu entschlossen, ihren „long distance“ oder „imperial trade“ der nationalen Flagge vorzubehalten.

³¹² Industrie- und Handelszeitung, vom 24. Dezember 1930.

³¹³ Schiedewitz, a. a. O., S. 149/50

Wie oft diese merkantilistischen Diskriminationsmaßnahmen seit dem Übergang zum Freihandel Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen waren, ist bereits im letzten Kapitel aufgezeigt worden. Die Tendenz, den Handel entlang der nationalen Küsten und auch zu ändern, unter gleicher Souveränität stehenden Küsten der eigenen Flagge vorzubehalten, erhielt natürlich in den Nationalisierungsbestrebungen des 20. Jahrhunderts gewaltigen Auftrieb. Kein Wunder war es demnach, daß man sich eines Tages auch wieder mit dem Gedanken befaßte, den Küstenschiffahrtsvorbehalt selbst auf die nationalen Besitzungen in Übersee auszudehnen. Bezeichnenderweise konnte aber eine Einigung in dieser Frage nur für einige Spezialfälle erzielt werden. Die Einsicht über die Widersinnigkeit einer neu entfachten Diskriminationspolitik und die Furcht vor Repressalien bewog viele Länder, von einem erweiterten Flaggenmonopol Abstand zu nehmen und den Vorbehalt auf einen Küstenstreifen zu beschränken, der den unmittelbaren nationalwirtschaftlichen Interessen entsprach. Mit der Zeit bildete sich zudem die Usanz heraus, beim Abschluß von Handelsverträgen die Rechte der einzelnen Vertragspartner zur See in den Vertragstext aufzunehmen. Auf diese Weise konnten nicht nur Beschuldigungen über Vertragsverletzungen vermieden werden, sondern es war vor allem auch möglich, die Vorbehaltsrechte der einzelnen Flaggen exakt gegeneinander abzugrenzen ³¹⁴.

Es darf nun wohl den erwähnten Umständen zugeschrieben werden, daß die Frage des Kolonialschiffahrtvorbehalts in der Zwischenkriegszeit immer mehr in den Hintergrund trat. Wenn trotzdem in gewissen Kreisen der Gedanke einer Reservierung der Kolonial- und Imperialschiffahrt nicht aufgegeben werden konnte, so hatte das seinen Grund in den grundsätzlichen machtpolitischen Verschiebungen während des ersten Weltkriegs, die vor allem in den ehemaligen Siegerstaaten immer wieder den Wunsch aufkommen ließen, die wichtigsten Handelsadern der Ozeane der eigenen Flagge vorzubehalten. In dieser Beziehung verdienen jedenfalls die Bestrebungen in Großbritannien, Frankreich und den Vereinigten Staaten Erwähnung. Während sie zwar im ersteren Lande wegen der zielbewußten liberalen Wirtschaftspolitik der Regierung zum Scheitern verurteilt waren, so gelang es doch Frankreich, durch eine sukzessive Erweiterung der Vorbehaltsrechte einen immer größeren Teil des Kolonialexports nach dem Mutterland der nationalen Flagge zu reservieren ³¹⁵. Die Vereinigten Staaten versuchten die Relationen nach den überseeischen Besitzungen in der Schiffahrtsakte von 1920 zu monopolisieren, mußten aber die wichtigsten dieser Maßnahmen auf Einsprache des betroffenen Auslands wieder fallen lassen.

³¹⁴ Großbritannien ließ sich z. B. in einem Handelsvertrag vom Jahre 1934 mit Rußland die alleinige Benützung britischer Schiffe zusichern, was in der ganzen Welt größtes Erstaunen auslöste. (Wirtschaftsdienst, Nr. 26, vom 28. Juni 1935.)

³¹⁵ Akar, a. a. O., S. 177 ff.

13. Werftsubventionen

Die Werftsubventionen stellen wohl den mit den Bausubventionen am ehesten verwandten Subventionstypus dar, werden sie doch vielfach mit jenen zu einem Begriff zusammengezogen. Als „Bausubventionen im weiteren Sinne“ erstreben auch sie eine Förderung und Aktivierung der Schiffbautätigkeit und tragen somit indirekt zu einer Stimulierung des Wettbewerbs auf den Weltmeeren bei³¹⁶. Immerhin bestehen zwischen den beiden Beihilfetypen einige grundsätzliche Unterschiede, die eine getrennte Anführung der Werftsubventionen rechtfertigen. Im Gegensatz zu den Bausubventionen werden nämlich letztere den Werften direkt zuerkannt. Sie vermeiden also den üblichen Umweg über die Reeder und sind demnach lediglich als „mittelbare“ Bausubventionen anzusehen. Ihre Wirkung muß außerdem nicht unbedingt in einem vermehrten Auftragsbestand ihren Niederschlag finden. Da sie in der Regel nur in Krisenzeiten zur Anwendung gelangen, besteht ihr primärer Zweck darin, auf dem Wege einer Reaktivierung der Schiffbautätigkeit vor allem eine Erhöhung (oder Erhaltung) des Beschäftigungsgrads zu erwirken. Eindeutig im Vordergrund steht dabei das Beschäftigungsmoment, während dem Schiffbau an und für sich nur dann eine Bedeutung zukommt, wenn es sich darum handelt, gleichzeitig mit der Reaktivierung des Wirtschaftszweigs eine Modernisierung oder Reproduktion des nationalen Handelsschiffparks einzuleiten. — Werden die Werftsubventionen hingegen im Rahmen einer Sanierungsoperation gewährt, so dürfte wohl speziell die Betriebserhaltung im Mittelpunkt der Staatsintervention stehen. Die ihrer Bedeutung nach vorherrschenden Momente sind bei derartigen Unterstützungsaktionen meist nur sehr schwer festzustellen³¹⁷.

Schließt man die Möglichkeit von Ablenkungsvorgängen (wie sie zwar bei diesem Subventionstypus ziemlich häufig sind) aus, so können die Werftsubventionen ungefähr die folgende Wirkung ausüben: Da sie, wie gesagt, in der Regel nur in Krisenzeiten zum Einsatz gelangen, ermöglichen sie den Unternehmern, ihre Schiffspreise abzusenken und auf diese Weise die Reeder zur Erteilung von Aufträgen anzuregen. Diese Tatsache spielt besonders dann eine Rolle, wenn bei darniederliegender Geschäftstätigkeit die Kaufkraft der letzteren stark zurückgeht, und sich die Werften genötigt sehen, ihre Produktion einzuschränken und die Betriebe der Nachfrage anzupassen. Sind die Auswirkungen der Depression derart schwer, daß selbst unter den Gestehungskosten liegende Preise die Reeder nicht mehr zur Ergänzung ihres Tonnageparks zu bewegen vermögen (Weltwirtschaftskrise!), so erlauben die Subventionen den Werften wenigstens eine Umstellung ihrer Betriebe auf die Produktion anderer Güter (z. B. Lokomotiven, Rollmaterial, Flugzeuge, Autos u. a. m.)³¹⁸. Nicht zuletzt setzen sie die Werften auch in die

³¹⁶ Vgl. Bausubventionen!

³¹⁷ Vgl. dazu Neuffer, a. a. O., S. 13 ff.

³¹⁸ Wirtschaftsdienst, Nr. 3, vom 19. Januar 1923.

Lage, die gerade in Krisenzeiten besonders dringliche Reduktion der Werftkapazitäten vorzunehmen.

Eine besondere Art Werftsubventionen liegt schließlich dann vor, wenn der Staat, in der Absicht, eine Reaktivierung des darniederliegenden Wirtschaftszweigs zu erreichen, mit eigenen Bauvorhaben auf dem Markte auftritt. So brachte z. B. die britische Admiralität in den Jahren 1921/22 auf den von der Krise am meisten betroffenen Werften Schottlands eine Reihe staatlicher Aufträge unter (Kriegsschiffbau), die in der Folge eine wesentliche Belebung der Bautätigkeit und eine starke Abnahme der Arbeitslosigkeit bewirkten³¹⁹. Auch in Deutschland soll man während der Weltwirtschaftskrise durch Werftsubventionen versucht haben, den Beschäftigungskoeffizient in der Werftindustrie zu heben. Wenn auch diesen Maßnahmen, infolge der Hartnäckigkeit der Depression, nur ein teilweiser Erfolg beschieden war, so hat sich doch die Erhaltung der Werftkapazitäten im Hinblick auf den 5 Jahre später ausbrechenden zweiten Weltkrieg als sehr vorteilhaft erwiesen. Der Charakter dieser Beihilfen als Werftsubventionen ist im übrigen sehr umstritten. Es dürfte sich wohl eher um einen besonderen Typus der Bausubventionen handeln, als um eine artspezifische Subventionsform.

Die Werftsubventionen sind übrigens nie zu großer Bedeutung gelangt. In reiner Form gelangten sie, soweit uns bekannt ist, nur in Deutschland und einigen wenigen Kleinstaaten zur Ausschüttung. In der Regel zog man den Weg einer indirekten Subventionierung der Schiffbauindustrien, d. h. die Bausubventionierung vor. Auf diese Weise konnten nicht nur zwei Zielsetzungen miteinander verbunden werden (Neubau- und Werftsanierung), sondern es war vor allem auch Gewähr für eine zweckentsprechende Verwendung der Gelder geboten. Die in der Zwischenkriegszeit vermehrte Tendenz zur Ausgabe von Krediten an Stelle von Barzahlungen dürfte dieser Entwicklung sehr förderlich gewesen sein. In einigen Ländern, wie z. B. Italien, führte die krisenhafte Lage der Werften in den Dreißiger Jahren sogar zu Staatskontrolle und Staatsbeteiligung³²⁰.

14. Zollerleichterungen

Um einerseits die heimische Seeschifffahrt, insbesondere den Schiffbau, zu begünstigen und andererseits fremden Flaggen den Zutritt zum nationalen Handelsrayon zu erschweren, sind aus der Zeit des Merkantilismus eine Reihe zollpolitischer Maßnahmen differenzierender und diskriminierender Art in die neuen Subventionssysteme übernommen worden, die auch in der Zwischenkriegszeit noch eine gewisse Rolle spielten. In der hier zu besprechenden Zeitperiode lassen sich jedenfalls fünf grundsätzliche Typen zollpolitischen Protektionismus⁴ feststellen, nämlich:

³¹⁹ Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit, a. a. O., S. 371.

³²⁰ Hansa, Nr. 18, vom 1. Mai 1937.

1. Die Befreiung oder Ermäßigung von Einfuhrzöllen auf Schiffbaumaterialien und Ausrüstungsgegenständen,
2. Die Befreiung oder Ermäßigung von Einfuhrzöllen in der Form von Zollrückvergütungen auf Schiffbaumaterialien oder Ausrüstungsgegenständen,
3. Die Erhöhung der Zölle auf Einfuhrtonnage,
4. Die Befreiung von Zöllen auf Importtonnage, und
5. Die Differentialzollbehandlung oder zollpolitische Flaggendiskrimination.

Mit der Absicht, den nationalen Schiffbau zu fördern und die kostmäßige Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Werftindustrie zu heben, pflegen die meisten Schiffahrtsländer mit nennenswerter Schiffbauindustrie die Einfuhr von Schiffbaumaterialien von Zöllen entweder ganz oder teilweise zu befreien. Diese Erleichterungen werden jeweils so festgesetzt, daß sie eine eventuelle im Lande vorhandene Schwerindustrie nicht benachteiligen, indem sie nur bei denjenigen Rohstoffen und Halbfabrikaten zur Anwendung gelangen, die im Inland überhaupt nicht oder nur in ungenügender Qualität hergestellt werden können. Wird der Zollprotektionismus direkt mit einem solchen der nationalen Veredelungsindustrien verbunden, dann werden die Liberalisierungsskalen so anberaumt, daß die daran interessierten Werften zwar die Möglichkeit haben, bestimmte im Lande nicht oder nur in ungenügender Menge und Qualität erzeugte Güter zu ermäßigten Sätzen zu importieren, sie aber anderseits auch gezwungen sind, die „geschützten“ Artikel im teuren Inland zu kaufen. Das Ausmaß dieses Industrieprotektionismus entscheidet dann über die dem Schiffbau zustehenden Möglichkeiten.

In einigen Ländern wird die Befreiung der Schiffbaumaterialien von Einfuhrzöllen auch nach dem Prinzip der Zollrückvergütung gehandhabt. Die Werftunternehmer sind dann zwar verpflichtet, beim Ankauf der Materialien im Ausland die üblichen Zollsätze zu entrichten. Sie erhalten diese aber nach Erbringung des Beweises, daß die Güter ausschließlich im inländischen Schiffbau zur Verwendung gelangten, wieder teilweise oder ganz zurück. Der Vorteil einer derartigen Regelung besteht jedenfalls darin, daß die erlassenen Gelder so ausschließlich der Schiffbauindustrie zugute kommen und nicht etwa anderen Wirtschaftszweigen, wie das vielfach auf Grund von Ablenkungs- und Überwälzungsvorgängen der Fall zu sein pflegt. Zudem besteht bei dieser Methode für den Staat noch die Möglichkeit, die Subventionen über den Betrag der tatsächlichen Zollsätze hinauszuhoben und die Werftindustrie in den Genuß einer zusätzlichen Beihilfe kommen zu lassen. Die Schiffahrtsliteratur spricht in diesem Falle von „versteckten“ mittelbaren Subventionen, da diese sich in der Regel nur sehr schwer nachweisen lassen. Man geht dann von der These aus, daß der Einfuhrzoll die Materialpreise um den vorliegenden Zollsatz erhöht, sodaß der zusätzlich zu entrichtende Preis den Schiffbauern zurückzuvergüten wäre. — In allen diesen Fällen liegen, vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, eindeutig mittelbare Subventionen vor. Weltwirtschaftlich betrachtet, kann diese Behauptung aber nur teilweise gestützt werden, da die vielseitige An-

wendung derartiger Beihilfen einer eigentlichen Liberalisierung des Handels mit Schiffbaumaterialien gleichkommt ³²¹.

Eine weitere Förderungspolitik gegenüber der nationalen Handels-schiffahrt liegt schließlich der Erhöhung der Zölle auf Einfuhrtonnage zugrunde. Ein derartiger Protektionismus kommt vor allem in denjenigen Ländern in Betracht, in denen die Werftindustrie gegenüber der ausländischen Konkurrenz aus irgendwelchen Gründen benachteiligt ist (z. B. Mangel an Rohstoffen, Nichtvorhandensein von Veredelungsindustrien, ungünstige Sozialgesetzgebung etc.) und eines wirksamen Schutzes gegen außen bedarf. Der Staat sucht diesem Handicap in der Weise Rechnung zu tragen, daß er die Zollsätze auf importierten Schiffsraum erhöht und so der Tendenz der Reeder entgegentritt, durch Ankauf alter Fremdtonnage die teure Inlandproduktion zu umgehen. Letztere werden sich in diesem Falle genötigt sehen, ihren Tonnagebedarf im Inland zu decken ³²². Der Vorteil einer derartigen Beihilfemethode liegt einmal in der Vermeidung einer direkten Belastung des Staatshaushaltes. Darüber hinaus ist es den Behörden auf diese Weise möglich, das Qualitätsniveau der Nationaltonnage zu heben, ohne daß dabei die Reeder zu Schaden kommen. Der Subventionscharakter dieser Maßnahmen ist allerdings umstritten, da die Zollerhöhungen ja lediglich eine Verschiebung von Geldbeträgen innerhalb der Seeschiffahrt bewirken und eine direkte Staatsbeteiligung überhaupt nicht stattfindet.

Auch der umgekehrte Fall ist denkbar, wenn der Staat den Import von Fremdtonnage begünstigt, indem er die Zollansätze absenkt und in diesem Sinne freiwillig auf budgetierte Einnahmen verzichtet. Eine derartige Protektivpolitik steht natürlich in krassem Widerspruch zu den Interessen der Schiffbauindustrien, weshalb sie auch nur in Zeiten großer Tonnageknappheit zur Anwendung gelangt. Solche Importstimulierenden Maßnahmen kamen zusammen mit andern schiffahrt-fördernden Privilegien vor allem während und unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg zur Durchführung. Ein Kuriosum in dieser Hinsicht bedeutete die Kompromißlösung des in den Instituierungsgesetzen zum „Crédit Maritime“ in Frankreich verankerten Zollprotektionismus, wonach einerseits die Einfuhr von Schiffbaumaterialien durch Zollbegünstigungen gefördert wurde, anderseits aber auch dem Import an Fertigtonnage sämtliche Tore offen standen.

Außer diesen schiffbaufördernden Zollerleichterungen gibt es noch eine Reihe weitere Maßnahmen zollpolitischen Charakters, die aber ausschließlich auf die aktive Schiffahrt, d. h. die Reedereibetriebe, ausgerichtet sind. Hierunter ist einmal die Flaggenzolldiskrimination oder Differentialzollbehandlung hervorzuheben. Diese auf das Zeitalter des Merkantilismus zurückgehende Zollpolitik bezweckt, die fremde Schiffahrt auf Grund diskriminierender Maßnahmen („flag discrimination“) aus dem nationalen Handelsrayon zu verdrängen, um diesen weitmöglichst

³²¹ Siegert, a. a. O., S. 32.

³²² Schiedewitz, a. a. O., S. 150.

der eigenen Wirtschaft zugänglich zu machen³²³. Den Höhepunkt erreichte diese Politik in den Navigationsakten des 17. und 18. Jahrhunderts, auf Grund deren sich die britische Schifffahrt die Vorherrschaft über sämtliche Weltmeere aneignen konnte. — Eine Flaggenzolldiskrimination im ureigensten Sinne läßt sich für die hier zu behandelnde Periode nur noch in Portugal, Spanien und in geringem Maße auch in einigen lateinamerikanischen Ländern feststellen. Im Falle von Portugal hatten diese Maßnahmen einen Wirtschaftskonflikt mit Frankreich zur Folge, der dieses Land schließlich zwang, die schärfsten der Diskriminationsmaßnahmen wieder fallen zu lassen³²⁴.

15. Steuererleichterungen

Ganz ähnlich in ihrer Wirkung auf die Kostengestaltung der Reedereiunternehmungen und in diesem Sinne ebenfalls wirtschaftsfördernd, äußern sich auch die Steuererleichterungen. Der Verzicht des Staates auf bestimmte Steuerbeträge stellt eine mittelbare Subventionierung der Seeschifffahrt dar, deren Höhe sich nach dem Umfang der erlassenen Steuerbeträge bemißt.

Steuerprivilegien gelangen hauptsächlich im Rahmen einer Schiffbau-förderungspolitik zur Anwendung. Sie sind aber in Depressionszeiten auch bei der aktiven Seeschifffahrt nicht selten. Auf Grund eines teilweisen oder sogar vollständigen Erlasses von Steuern werden den Reedereien und Werften gewisse Geldbeträge zur Verfügung gestellt, die ihnen eine Umstellung ihrer Bilanzstruktur und in diesem Sinne eine Betriebsaktivierung ermöglichen. Die Ermäßigungen erstrecken sich in der Regel auf Einkommens-, Umsatz- und Mobiliensteuern. In Kriegs- oder durch große Tonnageknappheit gekennzeichneten Nachkriegszeiten werden auch Kriegsgewinn- oder Wuchersteuern in den Bereich dieser Aufgabe einbezogen³²⁵. Die meisten Länder verbinden diese Steuervergünstigungen zudem mit Bauprogrammen, indem sie die an den Ermäßigungen interessierten Unternehmungen veranlassen, innert einer bestimmten

³²³ Die Flaggendiskrimination beschränkt sich übrigens nicht allein auf die Zollpolitik. Sie erfaßt — wie wir noch sehen werden — alle fiskalischen Abgaben, denen die Seeschifffahrt in der Regel unterworfen ist. Auch der in der neusten Zeit so aktuelle Küstenschifffahrtsvorbehalt (Kolonialschifffahrtsvorbehalt) und noch eine Reihe anderer Maßnahmen differenzierender und diskriminierender Art können dazu gerechnet werden.

³²⁴ Wirtschaftsdienst, Nr. 2, vom 11. Januar 1924.

³²⁵ In einem besonderen Falle allerdings, wie er in der Nachkriegszeit häufig vorgekommen ist, wo die aus der Krisenzeit stammende, durch die besonders hohen Kriegsgewinne mancher Handelsflotten erklärliche starke Besteuerung der Reedereien im Verlaufe der Wirtschaftskrise an das normale Steuerbelastungsniveau der betreffenden Volkswirtschaften angepaßt wurde, kann allerdings nicht mehr von Subventionierung gesprochen werden, da es sich hierbei lediglich um eine Rückführungsoperation handelte.

Zeitperiode eine gewisse Anzahl Neutonnage in Betrieb zu nehmen ³²⁶. Wo dies nicht der Fall ist, d. h. die staatlich erlassenen Beträge den Unternehmungen einfach à fond perdu zur Verfügung gestellt werden, muß jedenfalls stets mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß die Subventionen ihrer ursprünglichen Zweckrichtung verlustig gehen und die Gelder in Kanäle geleitet werden, die den Interessen des Gesetzgebers widersprechen (z. B. Ankauf von Alttonnage, Erhöhung von Dividendenzahlungen usw.). Von diesen Ausnahmen abgesehen, haben die Steuererleichterungen immerhin eine Aktivierung der Geschäftstätigkeit zur Folge, womit sie in ihrer Wirkung jedenfalls derjenigen der Zollprivilegien nicht nachstehen.

Steuererleichterungen waren in der unmittelbaren Nachkriegszeit und in den Depressionsjahren zwischen 1931 und 1936 in den meisten Schiffahrtsländern üblich. Als bewußt schiffahrtsfördernde Maßnahme gelangten sie unseres Wissens jedoch nur in einigen wenigen Fällen zur Anwendung.

16. Auswanderungspolitik

Eine schiffahrtsprotektionistische Maßnahme, die äußerst selten zur Durchführung gelangt und die offensichtlich mit den elementarsten Grundsätzen der Freihandelsdoktrin in Widerspruch steht, ist die Beschränkung des heimischen Auswandererverkehrs auf die nationale Flagge. Durch die Verweigerung der Konzessionserteilung an ausländische Schiffahrtsunternehmungen oder auf Grund besonderer Kontrollmaßnahmen können die Auswanderer eines Landes mehr oder weniger gezwungen werden, nationale Schiffe zu benutzen, was dann für die in den Genuß dieser „Beihilfen“ kommenden Reedereien eine zusätzliche Verdienstmöglichkeit bedeutet. Die Höhe der auf diese Weise auflaufenden Subventionen berechnet sich dann aus der Differenz der Passageeinnahmen der nationalen Reeder bei internationaler Konkurrenz und ungehinderter Werbemöglichkeit und den Einkünften, die diese im Schutze des Vorbehalts realisieren würden ³²⁷. Da eine derart gelenkte

³²⁶ So zahlten z. B. in Griechenland Schiffe, die nicht älter als 10 Jahre waren, keine Einkommensteuer.

³²⁷ Wie weit diese Beförderungsvorschriften bei Befolgung einer schiffahrtprotektionistischen Auswanderungspolitik u. U. gehen können, mag folgendes Beispiel aufzeigen: Ein Dekret vom 4. März 1927 bestimmt z. B., daß „zum Schutze von portugiesischen Auswanderern“ die Besatzung der im auswärtigen Passagiergeschäft tätigen Schiffe folgende „Hilfskräfte“ portugiesischer Staatszugehörigkeit aufweisen mußte: 1. ein Arzt, 2. bis zu 100 Auswanderern ein Krankenwärter, über 100 Auswanderer 2 Krankenwärter, 3. ein Gehilfe des Krankenwärters, 4. für die ersten 25 Auswanderer und für je 45 weitere Auswanderer eine männliche oder weibliche Aufwartung. Das Honorar für den Arzt mußte sich auf 1 Pd./St. im Tag belaufen. — Durch Dekret vom 5. November 1929 wurden diese Vorschriften auch auf den eingehenden Schiffsverkehr anberaumt (Schiedewitz, a. a. O., S. 192). Daß unter diesen Umständen die ausländische Schiffahrt auf das portugiesische Passagiergeschäft gerne verzichtete, erklärt sich von selbst.

Auswandererpolitik praktisch einer Diskriminierung ausländischer Flaggen gleichkommt, wird sie im allgemeinen nur in denjenigen Ländern zur Anwendung gebracht, wo die nationale Auswanderung von vornherein größere Ausmaße annimmt und eine Intervention in dieser Richtung auf entsprechenden Erfolg schließen läßt. — Als Schiffahrtsländer mit einer relativ großen nationalen Auswanderung sind z. B. Italien, Portugal und Spanien zu nennen, Staaten, die schon aus ihren natürlichen Bevölkerungsüberschüssen heraus gezwungen sind, jährlich ein gewisses Kontingent Arbeitskräfte an das Ausland abzugeben³²⁸. In diesen Ländern war denn auch der Auswanderungspolitik ein voller Erfolg beschieden.

Den durch den Vorbehalt den Reedern zufließenden Subventionen ist zwar in der Regel eine gewisse Grenze gesetzt, indem die Begünstigungsmaßnahmen in den meisten Fällen noch mit einer Frachtratenkontrolle verbunden sind. Es soll auf diese Weise vermieden werden, daß die Subventionen ein allzustarkes Ansteigen der Fracht- und Passageraten bewirken und u. U. zu einer Schädigung der Volkswirtschaft führen. Nicht selten liegt den Auswanderungsmaßnahmen sogar eine absichtliche Emigrationsförderungs politik zugrunde, wobei dann natürlich tiefe Fracht- und Passageraten erstes Gebot sind³²⁹. Diese Beschränkungen lassen jedenfalls den Schluß zu, daß die auf Grund des Vorbehalts den Schiffahrtsunternehmungen zufließenden Subventionen in Wirklichkeit offenbar lange nicht denjenigen Umfang annehmen, den man ihnen auf Grund ihres autoritär-diskriminierenden Charakters zumuten könnte.

17. Gebühren-, Tax- und Abgabeerleichterungen

Eine nicht zu unterschätzende Beihilfe kann der nationalen Seeschiffahrt auch auf dem Wege von Gebühren-, Tax- und Abgabeerleichterungen zuteil werden. Diesen Privilegien kommt dann ähnlich den Steuererleichterungen die Funktion von Betriebssubventionen zu, da sie den Unternehmern eine Kostenreduktion und in diesem Sinne eine Aktivierung ihrer Geschäftstätigkeit ermöglichen.

Es lassen sich auch hier grundsätzlich drei Zahlungsmodi unterscheiden, nämlich:

1. Die Befreiung oder Ermäßigung von Abgabezahlungen,
2. Die Rückvergütung von Abgabezahlungen nach vorheriger Entrichtung, und
3. Die Rückvergütung von Abgaben der nationalen Schiffahrt im Ausland.

Bei diesen Erleichterungen handelt es sich in erster Linie um solche auf dem Gebiete der Hafen- und Kanalabgaben, wie Passagegebühren, Kaigebühren, Ankergelder, Abgaben zur Deckung der Kosten der Hafen-

³²⁸ Ansätze dazu waren auch in Frankreich, Australien und Neuseeland vorhanden.

³²⁹ Siegert, a. a. O., S. 35

polizei, Anlegegebühren u. a. m., d. h. um Taxen, die mit der Benützung der Hafen- und Kanalanlagen in direktem Zusammenhang stehen; dann aber auch um Gebühren, die im Küsten- oder Zubringerverkehr im Sinne von Entschädigungen staatlicher Dienstleistungen erhoben werden: Lotsengelder, Einfahrtsabgaben, Leuchtfeuer-, Seehandelsgebühren usw.^{330, 331.} Sie weisen natürlich von Land zu Land große Unterschiede auf, sodaß jeweils nur der Einzelfall darüber Aufschluß geben kann, in welchem Umfange der nationalen Schifffahrt auf diesem Wege staatliche Gelder zufließen. Nicht selten werden diese Beihilfen im Meistbegünstigungs- oder Reziprozitätsverfahren auch fremden Ländern zuerkannt. In diesem Falle liegt dann allerdings kein eigentlicher Schifffahrtsprotektionismus mehr vor, da ja die nationale Handelsflotte ihrer Vorzugsstellung gegenüber dem Ausland verlustig geht.

Die Bedeutung dieser Privilegien hängt einmal ab von dem Umfang der erhobenen Gebühren und Abgaben bzw. den auf sie staatlicherseits in Aussicht gestellten Ermäßigungen, sowie von der Frequenz der Schiffe, welche in den Genuß der staatlichen Dienstleistungen kommen sollen. Ein Schiff, dessen Reisedauer von einem Hafen zu einem andern zeitlich kurz bemessen ist bzw. das auf die Benützung eines Kanals häufig angewiesen ist, wird natürlich höhere Zahlungen zu leisten haben und öfters in den Genuß der staatlichen Erlasse kommen, als ein Schiff, dessen Reisedauer zwar länger, dessen Frequenz aber geringer ist. Fährt z. B. ein Schiff im Überseeverkehr, so kommt den Erleichterungen nicht dieselbe Bedeutung zu, wie bei einem Schiff, das im Küstenverkehr tätig ist und im Tage nicht nur einen, sondern mehrere Häfen bedient bzw. einen oder mehrere Kanäle mehrmals zu durchfahren hat. Abgesehen davon, daß bei der Bemessung der Erlasse in der Regel noch Größe, Tonnagegehalt und Ladungsvolumen eine gewisse Rolle spielen, werden die Vergünstigungen vor allem der Schifffahrt im Kurzstreckenhandel zugute kommen, d. h. also der Küsten- und Trampschifffahrt. De facto wird es zwar so sein, daß die Vorteile der ersteren durch die Größe der Linienschiffe, den Umfang der Ladungen und die kurzen Umschlagzeiten (moderne Förderanlagen, Bevorzugung gegenüber andern Schiffen) wieder weitgehend ausgeglichen werden. Auch gibt es ja Linienverbindungen mit relativ häufiger Hafen- oder Kanalfrequenz. Man denke z. B. an die Liniendienste im amerikanischen „Intercoastal trade“ (durch den Panamakanal)³³², oder die vielen Linien entlang der europäischen Kü-

³³⁰ Reuther Otto: Beförderungsunternehmungen zur See, Stuttgart 1933, S. 148.

³³¹ In den Vereinigten Staaten sind z. B. vor dem ersten Weltkrieg die „Tonnage light dues“ nach dem Differentialprinzip erhoben worden. Diese Gebühren dienten vorerst der Deckung gewisser Regierungsausgaben für Einrichtungen zum Schutze der Schifffahrt, später zur Herstellung eines Betriebskostenausgleichs mit dem Ausland.

³³² Johnson Emory R.: Die Unzweckmäßigkeit der Befreiung der amerikanischen Küstenschifffahrt von den Kanalgebühren (in Festschrift für Lujó Brentano), Leipzig und München 1916, S. 281.

sten. Für Überseeschiffe besteht nicht zuletzt die Möglichkeit zur Ergänzung ihrer Ladung nahegelegene Häfen anzulaufen.

Über Gebühren-, Tax- und Abgabeerleichterungen in der Zwischenkriegszeit ist leider sehr wenig bekannt geworden. Es scheint, daß das Seehafenabkommen, welches am 15. Dezember 1923 (2. Genfer Verkehrskonferenz) von den Völkerbundsstaaten eingegangen wurde und das eine strikte Gleichbehandlung aller Flaggen in allen Häfen der Welt in Aussicht stellte, diese auf dem Differentialprinzip beruhende Subventionsmethode weitgehend verdrängt hat³³³. Eine „flag discrimination“ im altergebrachten Sinne findet sich jedenfalls nur noch in Portugal, Spanien und den Vereinigten Staaten, wobei sie im letzteren Lande zwar wohl in Kraft gesetzt, aber auf Einsprache des Auslands wieder fallen gelassen werden mußte³³⁴. Gebührenermäßigungen bei der Benützung von Großschiffahrtskanälen sollen überdies in Deutschland üblich gewesen sein. Von all diesen Maßnahmen erlangten aber lediglich die portugiesischen Abgabebegünstigungen Berühmtheit, da sie zusammen mit den Zolldifferentialmaßnahmen verschiedene Wirtschaftskonflikte heraufbeschwören^{335, 336}.

18. *Hafenbau- und Hafenbetriebssubventionen*

Obwohl zwar die großen Mängel der internationalen Hafenstatistik eine exakte Untersuchung dieses Problems nicht erlauben, so kann doch auf Grund einer Reihe von Einzelfällen die Annahme vertreten werden, daß der Seeschiffahrt auch auf dem Wege von Bau- und Betriebssubventionen an Häfen ganz beträchtliche Staatsmittelbeträge zugeflossen sein müssen. Diese Tatsache muß aus der weltwirtschaftlichen Entwicklung des Seewesens verstanden werden.

Waren nämlich die kriegführenden Staaten während des ersten Weltkrieges am Bau neuer oder der Erweiterung bzw. Modernisierung alter Häfen mehr oder weniger verhindert (Ausnahme: Vereinigte Staaten), so fand demgegenüber bei den Neutralen schon zu Beginn des Krieges eine starke Aufblähung der Hafenkapazitäten statt, die in den großen Geschäftsmöglichkeiten und der Vorstellung, daß der zurückgestaute

³³³ Nach diesem Seehafenstatut verpflichteten sich die Vereinigten Staaten, in ihren Häfen den Schiffen jedes andern Vertragslandes die gleichen Rechte, wie den eigenen Schiffen zukommen zu lassen. Diese Gleichbehandlung erstreckte sich auf den freien Zugang zu den Häfen, auf ihre Benützung und den Gebrauch aller der Schiffahrt für die Ausübung des Seehandels notwendigen Einrichtungen. Interessanterweise ist aber die „Maritime Ports Convention“ nur von Großbritannien unverzüglich ratifiziert worden.

³³⁴ Calvin und Stuart, a. a. O., S. 39 und Koenigs: Aktive Seeschiffahrtspolitik, in Kieler Vorträge, Jena 1937, S. 8.

³³⁵ Wirtschaftsdienst, Nr. 2, vom 11. Januar 1924.

³³⁶ Diese Privilegien sollen sich in der Regel auf 5—50 % der zu entrichtenden Abgabesätze belaufen haben.

Güterbedarf in der Nachkriegszeit eine gewinnbringende Hochkonjunktur nach sich ziehen würde, ihren Ursprung hatte. Nach Beendigung der Feindseligkeiten ergriff diese Expansionstendenz auch die ehemals kriegsführenden Staaten, da auch sie hinter der allgemeinen Entwicklung nicht zurückbleiben wollten. Die enorme Ausweitung der Handelsflotten brachte es schließlich mit sich, daß diesem überdimensionierten Tonnagepark entsprechend große Häfen mit modernen Umschlagvorrichtungen zur Verfügung gestellt werden mußten, Häfen, die nicht nur eine möglichst schnelle Abfertigung der Schiffe gestatteten, sondern in Depressionszeiten eventuell auch als Rückzugshort für die unbeschäftigte Tonnage benutzt werden konnten³³⁷.

Zu diesen vorwiegend konjunkturbedingten Momenten kamen dann mit der Zeit noch eine Reihe weiterer Faktoren hinzu, die zwar alle auf eine qualitative Hafengestaltung hintendierten, à la longue aber ebenfalls in der Richtung einer weiteren Ausdehnung der Hafenkapazitäten wirkten. So erforderte z. B. die in verschiedenen Staaten in den Zwanziger Jahren eingeführte Verkürzung des Arbeitstages auf 8 Stunden eine Reduktion der Umschlagfristen bzw. eine Rationalisierung und Modernisierung der bestehenden Hafenanlagen, da schließlich jeder verzögerte Hafenaufenthalt für die Reeder Betriebsverluste mit sich bringen mußte³³⁸. Moderne Hafenanlagen und Umschlaggeräte haben nun zwar wohl eine Beschleunigung des Schiffskreislaufs zur Folge und führen so zu gesteigerten Betriebsergebnissen, sie leisten anderseits aber auch einer Vergrößerung des Tonnageangebots Vorschub, die für das Gedeihen dieses Wirtschaftszweigs kaum von Vorteil sein kann.

Dieser Überkapazierungsprozeß (der übrigens schon in der Vorkriegszeit sehr weit fortgeschritten war), erfuhr selbst während den Krisen von 1921 und 1931/33 keine Drosselung. Ganz abgesehen davon, daß Hafenbauten von jeher bevorzugte Objekte für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren, hatte die mit der Depression parallel laufende Verschärfung des Wettbewerbs der Häfen unter sich eine weitere Modernisierung der Hafenanlagen zur Folge. Nicht zuletzt erforderte auch der schleppende Geschäftsgang immer wieder neue Speichieranlagen und Auflegemöglichkeiten für beschäftigungslose Schiffe. In der zweiten Hälfte der Dreißiger Jahre wirkten sich zudem die politischen Ereignisse in Europa stimulierend auf den Hafenbau aus, da die häufige Verschiebung von Marineeinheiten eine Vertiefung und Verbreiterung der Hafenbecken verlangte.

³³⁷ Helander Sven: Die internationale Schifffahrtskrise und ihre weltwirtschaftliche Bedeutung, Jena 1918, S. 245 ff.

³³⁸ Auf dieser Tatsache beruht ja gerade der Wettbewerb zwischen den einzelnen Häfen, indem nämlich die Schiffe — vertragliche Bindungen ausgenommen — immer denjenigen Anlegeort aufsuchen werden, der ihnen die geringsten Kosten (Gebühren) und die schnellste Abfertigung garantiert (Time is money!).

Einen großen Einfluß auf die Hafenentwicklung in der Zwischenkriegszeit hatte schließlich der Wandel innerhalb der Welthandelsstruktur. Der Übergang von der Trampschifffahrt (Massengüter) zur Linienschifffahrt bewirkte natürlich eine entsprechende Verschiebung in den Arbeitsmethoden in den Häfen. Da nun Güter von geringerem Gewicht und Volumen zu befördern waren, erforderte dies hochqualifizierte Umschlagvorrichtungen, was aber wiederum einer Beschleunigung des Schiffsreislaufes und im gleichen Zuge einer Vermehrung des Tonnageüberschusses gleichkommen mußte. Von besonderer Bedeutung für die Hafenentwicklung war vor allem der Übergang von der Kohle zum Öl, denn durch die Umstellung der Schifffahrt auf diesen Treibstoff (Motorisierung) konnte der Aufenthalt der Schiffe in den Hafenstädten verkürzt, die zeitliche Inanspruchnahme der Anlagen je Schiff herabgesetzt werden³³⁹.

Es erklärt sich nun von selbst, daß bei einer derartigen Entwicklung der Welthafenkapazität der Staat schon sehr frühzeitig seinen obrigkeitlichen Einfluß in der Hafenpolitik geltend machen mußte³⁴⁰. Viele große Seehäfen überließen denn auch schon im letzten Jahrhundert Verwaltung und Betrieb ihrer Anlagen lokalorientierten, kommunalen, staatlichen oder halbstaatlichen Körperschaften. Sie brachten damit das marktwirtschaftliche Element zum Verschwinden, das allein noch einen regulierenden Einfluß auf die Hafenentwicklung hätte ausüben können. Wo dies nicht der Fall war, d. h. die Häfen noch vorwiegend nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten betrieben wurden, beschränkte sich der Staat auf die Ausgabe von Bau- und Betriebssubventionen und versuchte durch die Ausgabe zweckgerichteter Direktiven, die Gestaltung der Hafenanlagen den nationalwirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen³⁴¹. Die Seeschifffahrt gelangte auf Grund dieser vielseitigen Interventionen in den Genuß mittelbarer Subventionen, die sich in einer Ersparung des von Seiten des Staates für Bau und Betrieb der Häfen aufgebrauchten außerordentlichen Kostenaufwandes äußerten. Da diese Beihilfen aber nicht nur der nationalen Flagge, sondern allen Hafenbenützern zukamen, kann von einem Schiffsverkehrsprotektionismus nur insoweit gesprochen wer-

³³⁹ Schultze Ernst: Die Entwicklung der Welttonnage im Zusammenhang mit dem Welthandelsvolumen, Diss. Berlin 1934, S. 34.

³⁴⁰ Ursprünglich war es nämlich so, daß die Höhe der Hafenabgaben noch in direkter Beziehung zu den Bau- und Betriebskosten der Anlagen stand. Infolge der abnormen Überdimensionierung der Hafenkapazitäten im 19. und 20. Jahrhundert haben sich diese beiden Größen jedoch derart von einander entfremdet, daß sich der Staat schließlich zur Deckung der Differenzbeträge bereit erklären mußte. Eine privatwirtschaftliche Amortisation der umfangreichen Hafeninvestitionen hätte vermutlich die Rentabilitätsstruktur der Weltseeschifffahrt empfindlich gestört.

³⁴¹ Helander Sven: Nationale Verkehrsplanung, Jena 1937, S. 50.

den, als in der Regel der Anteil der nationalen Flagge in den heimischen Häfen die ausländische Frequenz übertrifft ³⁴².

In der Zwischenkriegsperiode war diese mittelbare Protektivmethode außerordentlich verbreitet. Obwohl sich über den Umfang der den einzelnen Handelsflotten auf Grund von Hafenbau- und Betriebssubventionen zugeflossenen Staatsmittelbeträgen nichts Genaueres aussagen läßt, kann doch angenommen werden, daß diese Beihilfen ganz enorm gewesen sein müssen ³⁴³.

19. Kanalbau- und Kanalbetriebssubventionen

Ähnliches wie über die Hafenbau- und Hafenbetriebssubventionen ausgesagt werden konnte, gilt selbstverständlich auch für die Kanalbau- und Kanalbetriebssubventionen ³⁴⁴. Auch hier vollzog sich mit Hilfe der Staatsbeihilfen eine Entwicklung, die darauf hintendierte, neue Kanäle in Betrieb zu nehmen, oder, soweit es sich um bereits bestehende Kanäle handelte, diese zu erweitern und auszubauen und sie in jeder Hinsicht den Erfordernissen des modernen Seeverkehrs anzupassen. Im Unterschied zu den Hafenbau- und -betriebssubventionen dürfte aber bei den Kanalsubventionen weniger die Frage des Wettbewerbs im Vordergrund gestanden haben ³⁴⁵, als vielmehr wehrpolitische oder rein technische Gesichtspunkte, deren Sinn hauptsächlich darin bestand, die Kanalanlagen, hinsichtlich Tiefgang, Breite, Wasserführung und (eventuell) Schleusung den größten Schiffseinheiten der Welt zugänglich zu machen. Zweifellos können bei den Kanälen die von den Schiffen zu entrichtenden Abgaben auch viel besser mit den Betriebskosten in Einklang gebracht werden, da ja in letzteren nicht nur die aus dem Bau und Betrieb der Kanalanlagen hervorgehenden Kosten eingerechnet werden, sondern auch der „ökonomische Wert“, der den Schiffen aus der Tatsache der Wegverkürzung er-

³⁴² Dies ist allerdings nur beschränkt richtig. Bei Häfen, die in einem direkten konkurrenznachbarlichen Verhältnis zueinander stehen und die u. U. noch verschiedenen Ländern angehören, entscheidet nämlich schließend das Abgabenniveau und die Hafenqualität über den definitiven Anlegeort der Schiffe. So bestand z. B. zwischen den europäischen Atlantik- und Nordseehäfen Cherbourg, Le Havre, Southampton, Antwerpen, Rotterdam, Bremen und Hamburg von jeher eine scharfe Rivalität, die den Schiffsverkehr (vor allem denjenigen der Nordatlantikroute) immer wieder in andere Richtungen dirigierte.

³⁴³ Vgl. z. B. Haemmerle H.: Die Verwaltung der deutschen Seehäfen, in Weltwirtschaftsarchiv 1937, II, S. 476 und Eisenbahn- und Schiffsverkehrsnachrichten, vom 9. Dezember 1935 und 24. September 1936.

³⁴⁴ Es handelt sich hier natürlich nur um sog. Seeschiffahrtskanäle, wie Suezkanal, Panamakanal, Kanal von Korinth, Kaiser-Wilhelm-Kanal usw.

³⁴⁵ Wenn man von der Möglichkeit einer Umfahrung absieht, so kann bei Seeschiffahrtskanälen von einer Konkurrenz überhaupt nicht gesprochen werden.

wächst. Die staatlichen Kanalbeihilfen halten sich somit stets in bescheidenem Rahmen und gelangen im allgemeinen nur dort zur Anwendung, wo eine auf privatwirtschaftlicher Basis erfolgende Kostentilgung nicht mehr möglich ist³⁴⁶. Die auf diese Weise der nationalen Seeschifffahrt zufließenden mittelbaren Subventionen berechnen sich dann entsprechend den Hafenbau- und -betriebssubventionen, mit dem Unterschied allerdings, daß der Auslandanteil an der Kanalfrequenz diesmal größer ist, die Protektivwirkung der Beihilfen somit hinter derjenigen der Hafensubventionen zurücksteht.

20. Eisenbahnvorzugstarife

Bildeten die bisher behandelten staatlichen Protektivmaßnahmen in der Seeschifffahrt mehr einen Bestandteil nationaler Schifffahrtspolitik, so zeigt es sich doch, daß auch im Rahmen der Verkehrspolitik Maßnahmen schifffahrtsprotektionistischer Art zur Anwendung gebracht werden können. An der Spitze dieser verkehrspolitischen Schifffahrtförderung steht einmal die Tarifpolitik der Eisenbahnen, im Besonderen die tarifarische Begünstigung der Seehäfen.

Die Seehafentarifpolitik ist ein altes Wettbewerbsmittel, das schon zur Zeit der Privatbahnen im Konkurrenzkampf der einzelnen Seehäfen untereinander üblich war. Zu Bedeutung gelangte sie allerdings erst mit der Verstaatlichung der Eisenbahnen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, als ihre vielseitig stimulierende Wirkung auf Handel und Industrie erkannt und sie in den Rahmen einer zielorientierten Wirtschaftspolitik eingebaut wurden. Bereits um die Jahrhundertwende lassen sich Vorzugstarife in fast allen Ländern feststellen, wobei vor allem Deutschland mit seinen „echten“ durchgehenden „Eisenbahn-Seefracht-Tarifen“ von sich reden machte³⁴⁷.

So mannigfaltig nun aber diese Spezial-, Vorzugs- und Ausnahmetarife heute aufzutreten pflegen, so verschiedenartig sind auch ihre ökonomischen Zielsetzungen: Haben sie z. B. die Förderung der Ausfuhr zum Ziele³⁴⁸, so bewirken sie zwar wohl eine indirekte Protegierung nationaler Industrien, nicht unbedingt aber eine solche der Seeschifffahrt. Sofern kein Unterschied gemacht wird, über welche Häfen und unter welcher Flagge die Güter zur See transportiert werden, liegt natürlich nur in den seltensten Fällen eine Subventionierung der nationalen Handelsschifffahrt vor. Von einem echten Schifffahrtsprotektionismus kann jedenfalls erst dann gesprochen werden, wenn die Vorzugstarifizierung zu

³⁴⁶ Vgl. Mehrlin G.: Der Suezkanal als Konjunkturanzeiger der Weltwirtschaft, Diss. Zürich 1945.

³⁴⁷ Beckerath Erwin von: Die Seehafenpolitik der deutschen Eisenbahnen und die Rohstoffversorgung, Berlin 1918, S. 82.

³⁴⁸ Die Vorzugstarifizierung gelangt in seltenen Fällen auch auf die Einfuhr zur Anwendung. In diesem Falle handelt es sich dann allerdings nicht mehr um eine schifffahrtsprotektionistische, sondern um eine ausschließlich handelspolitische Maßnahme.

einer Konzentration gewisser Güter auf nationale Häfen führt und der Weitertransport dieser Güter auf ausschließlich nationalen Schiffen erfolgt. Da nun zwar die Stellung der nationalen Flagge im ausgehenden Verkehr heimischer Häfen in der Regel sehr stark ist, kann es auch dann zu einer Subventionierung der eigenen Handelsflotte kommen, wenn der Weitertransport der Güter teilweise auf fremden Schiffen erfolgt.

Ein eindeutiger Schiffsverkehrsprotektionismus liegt eigentlich nur dem sog. Durchfrachtverkehr (durchgehender Eisenbahn-Seefrachtverkehr) zugrunde, wo eine klare Interessenparallelität zwischen Bahnen, Seehäfen und Schifffahrt besteht. Diesen Durchfrachtverkehr bezeichnete Wüstendörffer als

„eine Zusammenziehung der bisher organisch nicht verbundenen, sondern durch Zwischenexpeditionen getrennten Einzeltransporte auf den Teilstrecken einer Gütersendung, zu einem einheitlich geleiteten Gesamttransporte unter anteilweisem, planvollem Zusammenwirken von Seeschifffahrt und Eisenbahn“ 349.

Die Vorteile einer derartigen Vorzugstarifizierung bestehen einmal in der Vermeidung einer Zwischenexpedition und der komplizierten Berechnung von Teiltransportspesen. Darüber hinaus bewirken sie eine beträchtliche Transportverbilligung, die selbst da, wo im allgemeinen Tarifiermäßigungen nicht am Platze sind, eine stark handelsfördernde Wirkung nach sich ziehen. Da sie zudem die Konzentration der Ausfuhr-güter auf nationale Häfen anstreben, bewirken sie eine Stärkung der Konkurrenzfähigkeit derselben, die sich ihrerseits wieder auf die nationale Handelsflotte überträgt. Die Schifffahrt selbst wird natürlich vor allem dann begünstigt sein, wenn es sich um sog. „echte“, d. h. nur der nationalen Flagge zugute kommende Durchfrachttarife handelt. Die Tarife führen dann zu einer kettenartigen Überweisung von Aufträgen, die sich mit der Zeit auf den ganzen Produktionsprozeß überträgt. Da sie außerdem den Staatshaushalt nicht belasten und die „subventionierenden“ Eisenbahnen auch stets die Möglichkeit haben, die ihnen aus der Vorzugstarifizierung erwachsenden Einnahmehausfälle auf die übrigen Bahnverfrachter zu überwälzen, so darf man sie wohl zu den wirkungsintensivsten Maßnahmen des modernen Schiffsverkehrsprotektionismus rechnen.

Der Unterschied zwischen den durchgehenden Eisenbahn-Seefrachttarifen und den gewöhnlichen Seehafenausnahmetarifen besteht nun darin, daß sich die ersteren im allgemeinen auf sämtliche Erzeugnisse der verarbeitenden Industrie und auf einen sehr großen Einzugsrayon — in der Regel das ganze Land (oder sogar noch darüber hinaus) — beziehen, während die letzteren nur einzelnen Güterkategorien und bestimmten, genau begrenzten Regionen zugute kommen, in denen die ausländische Konkurrenz allzu große Blüten treibt. Um festzustellen, inwieweit Seehafenausnahmetarife Schiffsverkehrssubventionen enthalten, sind

349 Wüstendörffer Hans: Studien zur modernen Entwicklung des Seefrachtvertrags, Teil I, Dresden 1905, S. 82.

jedenfalls zweierlei Vorzugstarife zu untersuchen. Einmal können die Tarife infolge der Verbilligung der Verfrachtungsmöglichkeiten nach den Seehäfen die beförderte Gütermenge derart zum Ansteigen bringen, daß die Gewinne sich ebenfalls und in entsprechender Proportion sich vermehren, sodaß also die festen Kosten der Bahnen, die ja bekanntlich besonders hoch sind, konstant bleiben, während die variablen Kosten einen Anstieg erfahren, der dem vor der Einführung jener Sondertarife bestehenden Verhältnis zwischen Verkehrsumfang und variablen Kosten entspricht. In diesem Falle hat man es dann allerdings mit einer Maßnahme der Verkehrsbelebung zu tun, die mit dem Schiffsverkehrsprotektionismus an und für sich nicht mehr viel gemeinsam hat. Immerhin bedeutet schon die Tatsache, daß die Güter von fremden Häfen abgezogen und der heimischen Handelsflotte zugeführt werden, ein wichtiges protektives Moment³⁵⁰. — Es besteht nun weiterhin die Möglichkeit, daß durch die Seehafenausnahmetarife die Gewinne der Eisenbahnunternehmungen bei sonst gleichbleibender Tarifgestaltung zurückgehen, weil entweder die festen Kosten über das frühere Verhältnis zu den variablen Kosten hinauswachsen, oder weil der Verkehrsumfang nicht so stark ansteigt, daß die Gewinne wenigstens im gleichen Umfange erhalten bleiben. Bei dieser Sachlage zahlen dann die Eisenbahnunternehmungen der Seeschifffahrt eine direkte Subvention aus, die zwar von ersteren durch entsprechende Erhöhung der übrigen Tarife wieder auf die Bahnverfrachter überwältigt werden kann³⁵¹.

Wie eingangs erwähnt, geht die Hauptanwendungsperiode der Seehafenausnahmetarife auf das ausgehende 19. und beginnende 20. Jahrhundert zurück. Besonders die echten Durchfrachttarife im deutschen Levante- und Ostafrikaverkehr erregten in der Zeitperiode vor dem ersten Weltkrieg allgemeines Aufsehen, da sie in ihrer Wirkung zu einer schweren Schädigung der ausländischen Nordsee- und Kanalhäfen führten³⁵². Es war unter diesen Umständen nicht erstaunlich, daß die Siegerstaaten des ersten Weltkriegs im Friedensvertrag von Versailles als eine ihrer ersten, gegen die deutsche Seeschifffahrt ergriffenen Sanktionen die Abschaffung dieser kombinierten Protektionstarife verlangten.

³⁵⁰ Gelingt es den Behörden zudem noch die Verlader für eine Beförderung ihrer Güter auf ausschließlich nationalen Schiffen zu gewinnen, so nehmen die im Anschluß an die Vorzugstarifizierung auflaufenden Subventionen natürlich noch einen weit größern Umfang an. Eine derartige (psychologische) Zusatzsubventionierung erwirkte z. B. das nationalsozialistische Regime in Deutschland mit seinem effektvollen „Appell an die Verladerdisziplin“!

³⁵¹ Siegert, a. a. O., S. 35.

³⁵² Sie erfaßten vor allem Güter rheinisch-westfälischer oder süddeutscher Herkunft (im ersteren Falle: Schwergüter) und bewirkten, indem sie diese Güter in der Richtung Bremen—Hamburg abzogen, eine schwere Konkurrenzierung der Häfen Rotterdam, Antwerpen, Calais, Southampton, London usw., ja sogar von Triest und Genua!

Die zunehmende Opposition, welche sich in der Folge auch in den übrigen Ländern gegen diese, angeblich mit den Usancen des modernen Handelsverkehrs in Widerspruch stehende Begünstigungspolitik bemerkbar machte, ließ ihre Bedeutung immer mehr zurückgehen. Vor allem in den „echten“ Durchfrachtungstarifen erblickte man eine schwere Verletzung des von den Konferenzen befolgten Prinzips der Gleichberechtigung aller Beteiligten, weshalb die Schifffahrtsverbände ihren Mitgliedern die Notierung kombinierter Tarife rundweg untersagten³⁵³. Als die deutschen Reedereien Mitte der Zwanziger Jahre trotzdem Anstalten trafen, im ausgehenden Güterverkehr nach Nordamerika wenigstens einen Teil ihrer ehemaligen Vorzugstarife zu reinstituieren, da fanden sich die ausländischen Reedereien mit den Rheinmündungshäfen zu einer Einheitsfront zusammen und beschlossen, für die nächsten Jahre die Frachtraten so festzusetzen, daß sie jederzeit mindestens 10 % unter diejenigen von Hamburg und Bremen zu stehen kamen. Diese Maßnahmen haben die deutschen Schifffahrtskreise bewogen, von einer Wiedereinführung der Durchfrachttarife nach dem Vorbild der ehemaligen Levante- und Ostafrikalinien endgültig Abstand zu nehmen. Auch in den andern Schifffahrtsländern wurde der von den Konferenzen ausgegebenen Parole aufs Genaueste Folge geleistet. Einzig das im Friedensvertrag von Versailles neu erstandene Schifffahrtsland Polen (Korridor!) wagte sich den generellen Entwicklungstendenzen entgegenzustellen, indem es seiner jungen nationalen Flotte³⁵⁴ Vorzugstarife (vor allem Durchfrachttarife) gewährte, die eine annähernd vollständige Konzentration des ausgehenden Güterverkehrs auf den Hafen Gdingen zur Folge hatten (Erziehungssubventionen!). Nach Szczur soll man nachträglich sogar noch soweit gegangen sein, mit den Verfrachtern zusätzliche Geheimtarife zu vereinbaren, um so den auswärtigen Eisenbahnverwaltungen jede Möglichkeit zu nehmen, ihre Tarife den polnischen Protektivsätzen anzupassen³⁵⁵.

Waren es also vor allem wirtschaftliche und politische Gesichtspunkte, welche einer Bildung „echter“ Durchfrachttarife entgegenstanden, so wurde demgegenüber der Reinstitutionierung gewöhnlicher Seehafenausnahmetarife nichts in den Weg gelegt. Interessanterweise richtete sich die Opposition der Konferenzen und Konkurrenzhäfen ausschließlich gegen die ersteren, obwohl man sich darüber im klaren sein mußte, daß die Wirkung der gewöhnlichen Ausnahmetarife bei konsequenter Durchführung derjenigen der Durchfrachtтарifen nicht nachstehen konnte³⁵⁶. — Verschiedene Länder versuchten denn auch in der Zwischenkriegszeit die alten Durchfrachtтарife durch ein entwickeltes System von Seehafenausnahmetarifen zu ersetzen. Die deutsche Reichsbahn brachte z. B. in der

353 Report of the Royal Commission on shipping Rings, Bd. I, London 1909, S. 42 ff.

354 Dieser Flotte wurde schon ohnehin jede mögliche Staatshilfe zuteil.

355 Szczur Feliks: Die Seeschifffahrt Polens seit der Neugründung des polnischen Staates, Diss. Freiburg 1935, S. 55 und Industrie- und Handelszeitung vom 11. April 1933.

356 Schulz-Kiesow: Das kartellierte Meer, Hamburg 1938, S. 5 ff.

zweiten Hälfte der Zwanziger Jahre Tarifiermäßigungen zur Durchführung, die teilweise Differenzen bis zu 50 % zu den Normalsätzen aufwiesen. Der Zweck dieser Maßnahmen bestand darin den Güterverkehr aus den umliegenden Konkurrenzgebieten nach den nationalen Seehäfen abzuleiten und auf diese Weise der deutschen Seeschifffahrt eine Begünstigung zuteil werden zu lassen ³⁵⁷.

Die Vorzugstarifizierung erfaßte in der Hauptsache Roh- und Halbfabrikate, im Gegensatz zu den ehemaligen Durchfrachttarifen, welche sich vor allem auf Fertigwaren bezogen ³⁵⁸. — Auch in den Vereinigten Staaten trug man sich eine zeitlang mit dem Gedanken, die Durchfrachttarife wieder einzuführen. Die Bemühungen in dieser Richtung scheiterten aber einmal an der scharfen Kritik des Auslands — Japan drohte z. B. rundweg mit entsprechenden Gegenmaßnahmen ³⁵⁹ —, anderseits an der Einstellung gewisser Häfen, Bahnen und Außenhandelsindustrien, welche mit Recht in der Errichtung von Durchfrachtverkehren eine Ablenkung der Güterströme und eine Erhöhung des Frachtniveaus befürchteten ^{360, 361}.

F. Staatswirtschaft

21. Staatsreedereibetrieb

Der tiefste Eingriff des Staates in die Sphäre der Seeschifffahrt ist zweifellos dann gegeben, wenn der Staat selbst Schifffahrt betreibt und sich die Funktion eines Reeders zueignet. Dies kann in einer Reihe verschiedenartigster Formen geschehen, je nachdem der Staat den Betrieb seiner Flotte durch Beamte direkt ausüben läßt, oder er nur partiell an der Geschäftsführung Anteil nimmt. Letzteres ist z. B. dann der Fall, wenn er sich kapitalmäßig an einem Unternehmen beteiligt. Sein Einfluß steigt dann entsprechend dem staatlichen Anteilsatz am Gesamtkapital der Gesellschaft. Befindet sich ein Teil der Aktien in den Händen von Privatpersonen, so spricht man bereits von einem „halbstaatlichen Reedereibetrieb“, obwohl die privatrechtliche Konstitution des Unternehmens nach wie vor bestehen bleibt. Der Staat hat in diesem

³⁵⁷ Für das belgisch-holländische Grenzgebiet Westfalens und das norditalienische Einzugsgebiet in Süddeutschland notierte man zeitweise Sätze bis zu 78 % unter den Normaltarifen.

³⁵⁸ Schulz-Kiesow: a. a. O., S. 290.

³⁵⁹ Wirtschaftsdienst, vom 27. August 1928.

³⁶⁰ Löhrl, a. a. O., S. 50.

³⁶¹ In diesem Falle würde ja auch keine schiffahrtsprotektionistische Intervention mehr vorliegen, da die Bahnen in diesem Lande sich in den Händen von Privatgesellschaften befinden, die Vorzugstarifizierung also einer Subventionierung unter Privaten (oder sogar zu Gunsten des Staates [Staatsflotte]!) entsprochen hätte. Im übrigen handelt es sich bei diesen Vorschlägen um reine Konkurrenzmaßnahmen der Bahnen unter sich.

Falle immerhin die Möglichkeit, durch das ihm zukommende Kontrollrecht (*droit de regard*) seinen Willen geltend zu machen. Ist so gut wie das gesamte Aktienkapital in den Händen des Staates vereinigt, so liegt ein Regiebetrieb vor. Die Reederei kleidet sich dann nur deshalb in die Form der Aktiengesellschaft, weil diese verwaltungstechnisch beweglicher ist. Das Ausmaß der Dividendenlosigkeit entscheidet hier über die Höhe der dem Unternehmen zuerkannten öffentlichen Mittel ^{362, 363}.

Das verschiedenartige Auftreten der Staatsreedereibetriebe in der Seeschifffahrt läßt sich am besten nach ihrer Funktion im weltwirtschaftlichen Austauschprozeß analysieren. Es können jedenfalls sechs grundsätzliche Staatsreedereitypen aufgezeigt werden, die alle ihre charakteristischen Eigenheiten haben:

1. Wird eine Staatsflotte in Kriegs- oder Notstandszeiten geschaffen, so kommt ihr die Funktion einer „*Hilfs- oder Reservemarine*“ zu, die die Versorgung von Land und Truppen — u. U. von verbündeten Drittstaaten — zu gewährleisten hat. Ihr Einsatz bzw. ihre Bildung durch Aufbau oder Requisition entspringt dann einer plötzlich auftretenden staatspolitischen Notwendigkeit, die eine unmittelbare obrigkeitliche Intervention erfordert. Der Ausnahmecharakter einer derartigen Notstandsflotte wird vor allem dann offenbar, wenn bestimmte, besonders schnelle oder gut ausgerüstete Staatsschiffe in Hilfskreuzer oder sonstige Marineeinheiten verwandelt werden, mit dem Zweck, selbst aktiven Anteil am Kriegsgeschehen zu nehmen. In diesem Falle wird die Handelsflotte zum eigentlichen Werkzeug des Staates, denn von ihrem Wirken hängt zu einem wesentlichen Teil ab, ob die Besitzernation den Krieg selbst zu spüren bekommt oder nicht. — Nach den positiven Erfahrungen welche mit derartigen Staatsbetrieben in den beiden Weltkriegen gemacht werden konnten, wird heute ihre nationale Bedeutung allgemein anerkannt und sie für Notstandszeiten sogar als eine unumgängliche Notwendigkeit angesehen ^{364, 365}.

³⁶² Siegert, a. a. O., S. 37, vgl. auch: Salinger Hans Dietrich: Staatsschifffahrt und Seeschifffahrt, Diss. Hamburg 1923 — Berns Wilhelm: Die Verstaatlichungsfrage in der Seeschifffahrt, Diss. Köln 1920 — Hennig Richard: Experimente mit verstaatlichten Schifffahrtsbetrieben, in Archiv für Politik und Geschichte, Berlin 1925. (Da nicht erhältlich, konnten diese Schriften in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt werden!)

³⁶³ Auf die verschiedenen Möglichkeiten „echter“ Staatsbetriebe soll in diesem Zusammenhange nicht mehr weiter eingegangen werden, da es sich hierbei vorwiegend um organisatorisch-rechtliche Probleme handelt, die für die Frage des Protektionismus an und für sich uninteressant sind.

³⁶⁴ Sieht man von ideologischen Gesichtspunkten ab und betrachtet man die seit dem zweiten Weltkrieg sehr stark angeschlagene wirtschaftliche Stellung gewisser Schifffahrtsländer in Europa, so kann jedenfalls dieser Notstandstheorie auch heute noch eine gewisse Berechtigung nicht abgesprochen werden.

³⁶⁵ Anderson Robert Earle: The merchant marine and world frontiers, New York 1945, S. 189.

2. Von der Öffentlichkeit weit kritischer beurteilt wird allerdings der *Staatsreedereibetrieb*, der zu *normalen Friedenszeiten* in den Seehandel eingreift. Zweifellos stellt er nicht nur eine schwere Konkurrenz der Privatschiffahrt dar, sondern er bewirkt schon, in Anbetracht seiner Möglichkeit, jederzeit auf die quasi unbegrenzten Mittel des Staates zurückgreifen zu können, eine eigentliche Verschiebung der Wettbewerbslage, die trotz der in der Regel für Staatsbetriebe charakteristischen Schwerfälligkeit, von den betroffenen Schiffahrtszweigen nur schwer pariert werden kann. Wenn auch zwar vom Standpunkt der Außenhandelsindustrien das Wirken eines Staatsbetriebs unter Umständen noch zu begrüßen wäre — im Gegensatz zu der Privatwirtschaft ist nämlich die Staatsschiffahrt in der Lage, die Relationen in Bezug auf Frachtraten, Qualität der einzusetzenden Einheiten, Fahrplan usw. jederzeit den nationalen Erfordernissen anzupassen —, so bedeutet doch ihr willkürliches Wirtschaften eine stets latente Bedrohung der privaten Interessensphäre. Dies gilt selbst für den Fall der Bedienung von Linien, die in Anbetracht ihres geringen Ladungsanfalls von der Privatschiffahrt überhaupt nicht befahren würden³⁶⁶. — So eindeutig demnach der Staatsreedereibetrieb für Notstandszeiten seine Anerkennung findet, so entschieden findet er jedoch in Zeiten normaler Geschäftslage seine Ablehnung, da nach Ansicht der Privatschiffahrt der Verkehr auf den Weltmeeren nach den Gesetzen des freien Marktes vor sich zu gehen hat.

3. Die Abtretung von Staatsschiffen an private Operateure im Sinne einer Art „*time-charter-Verhältnis*“, unter Beipflichtung des Staates eventuell auflaufende Verluste auf sich zu nehmen, stellt eine weitere Möglichkeit staatlich orientierter Seeschiffahrt dar. Derartige Pseudo-Staatsbetriebe zeichnen sich aber in der Regel noch durch eine viel größere Initiativlosigkeit und Schwerfälligkeit aus, als selbst die Regiebetriebe. Da es in diesem Falle lediglich zu einer Übertragung der Geschäftsführung vom Staat auf Privatpersonen kommt, hinter denen aber nach wie vor der Steuerzahler mit seinen Mitteln steht, werden die so von jeglichem Risiko befreiten Operateure natürlich kaum ein Interesse an einer ökonomischen Geschäftsführung haben³⁶⁷. Das Beispiel der amerikanischen Staatsflotte dürfte die Unzweckmäßigkeit derartiger Staatsbetriebe zur Genüge bewiesen haben.

4. Eine wesentlich vorteilhaftere Wirkung kommt demgegenüber der *staatlichen Bereederung* gewisser *ökonomisch unrentabler*, jedoch *staatspolitisch wichtiger Linien* zu. Die staatlichen Dienste vertreten hier die Privatschiffahrt an einer Stelle, wo diese mangels der notwendigen Voraussetzungen für eine ökonomische Betriebsführung nicht mehr zu operieren im Stande ist. Ihr Auftreten wird dann die Relationen in erzieherischem Sinne zu beeinflussen (Trade follows the flag!), sodaß sie nach einiger Zeit bei genügender Wirtschaftlichkeit wieder der Privatschiffahrt

³⁶⁶ de Vries, a. a. O., S. 78.

³⁶⁷ Schulz-Kiesow Paul: Freie Seeschiffahrt oder Konferenzen?, Jena 1937, S. 32.

zurückgegeben werden können. Ein besonderer Fall liegt auch dann vor, wenn sich die Staatsdienste auf die Beförderung gewisser Güterkategorien konzentrieren, deren Transport sich für die privaten Reeder aus irgendwelchen Gründen nicht lohnt und die nur zur Ergänzung ihrer Ladung beigezogen werden. Die staatlichen Linien überlassen dann gewissermaßen den „Rahm“ des Seefrachtenmarktes der Privatschifffahrt und begnügen sich mit den Defizitärgeschäften. Die Höhe der der Privatschifffahrt auf diese Weise zufließenden Subventionen berechnet sich dann aus der Differenz der Gewinne bei Beschränkung ihrer Tätigkeit auf die lohnenden Fahrten und den Gewinnen, die sie im Falle der Übernahme der Güter mit geringerer Rentabilität erzielen würden³⁶⁸. Erinnert sei in diesem Zusammenhange wieder einmal an das produktive Wirken des „United States Shipping Board“, zu Beginn der Zwanziger Jahre, das in Zusammenarbeit mit der staatlichen „Merchant (Emergency) Corporation“ dem USA-Außenhandel innert kürzester Zeit ein den ganzen Erdball umfassendes Liniennetz zur Verfügung stellen konnte.

5. Relativ unbedeutend für den Wettbewerb mit der Privatschifffahrt erweisen sich in der Regel die *Verbindungs- und Trajektdienste* staatlicher Schiffe zu oder zwischen der Küste vorgelagerten Inseln, über Meerengen oder nach gewissen, vom Lande her unzugänglichen Gebieten. Diese Dienste stellen ihrer Funktion nach lediglich eine Verlängerung der kontinentalen Eisenbahnlinien dar, weshalb sie auch nicht als Linien im eigentlichen Sinne gewertet werden können. Den Momenten der Regelmäßigkeit und Zuverlässigkeit kommt hier eine weit größere Bedeutung zu, als der Frage der Wirtschaftlichkeit. Da ein Privatbetrieb ohnehin nicht in der Lage wäre, diese Relationen in dem erforderlichen Umfange aufrecht zu erhalten, scheint hier der Staatsbetrieb die beste Lösung zu sein³⁶⁹. — Derartige lokale Staatsdienste waren in der Zwischenkriegszeit in den meisten Ländern üblich. Man denke z. B. an den belgischen Ostende—Dover-Dienst, die Trajektschifffahrt über Sund und Belt in Dänemark, die zu Beginn der Zwanzigerjahre noch vom Staate betriebenen italienischen Verbindungsdienste nach Sizilien und Sardinien, sowie gewisse französische Verbindungsrelationen nach England³⁷⁰.

6. Eine besondere Stellung innerhalb der Staatsschifffahrt nehmen schließlich die staatlichen *Spezialflotten* ein. Diese treten hauptsächlich im Rohstoffsektor auf, wo sie die Transporte von den Urproduktionsgebieten zu den Veredelungszentren zu bewerkstelligen haben. Solche Staatsbetriebe bedeuten zwar wohl eine direkte Konkurrenzierung der

³⁶⁸ Siegert, a. a. O., S. 40.

³⁶⁹ Relativ stark subventionierte, aber auf privatwirtschaftlicher Basis betriebene Verbindungsdienste finden sich z. B. auch in Norwegen, wo ihnen die Aufgabe zukommt, die unwirtlichen und teilweise nur schwer zugänglichen Gebiete im Norden des Landes an das Weltverkehrsnetz anzuschließen.

³⁷⁰ Vgl. Saugstad, a. a. O., S. 433, Wirtschaftsdienst Nr. 22, vom 29. Mai 1936 und Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien, a. a. O., S. 371/5

Privatschifffahrt. Da aber auch hier die Momente der Zuverlässigkeit und Regelmäßigkeit im Vordergrund stehen und der Frage der Wirtschaftlichkeit nur eine zweitrangige Bedeutung zukommt, wird diesen Diensten von Seiten der Privatschifffahrt ohnehin kein großes Interesse entgegengebracht. Ausschlaggebend für die Verstaatlichung derartiger Spezialtransporte ist in der Regel die Tatsache, daß sich die Produktionszentren bereits in den Händen des Staates befinden, sodaß den Regiebetrieben gewissermaßen nur noch die Rolle von Zubringerdiensten zukommt. Meist werden diese Flottillen sogar direkt in die Geschäftsführung der staatlichen Geschäftsführung eingeschlossen, wodurch dann ihr Ausnahmeharakter besonders deutlich in Erscheinung tritt ³⁷¹.

Außer diesen sechs Haupttypen von Staatsreedereibetrieben gibt es selbstverständlich noch eine Reihe Übergangslösungen, die zwar alle auf den ersten Blick als artspezifische Formen erscheinen mögen, in Wirklichkeit aber von den erwähnten Typen nur unwesentlich differieren ³⁷².

Es stellt sich nun weiterhin die Frage, welches die ökonomischen Bestimmungsgründe eines Staatsreedereibetriebes sind? Im Rahmen einer freien, jedoch staatlich gelenkten Wirtschaft wird — wie wir bereits angedeutet haben — die Staatsschifffahrt in der Regel grundsätzlich abgelehnt bzw. nur dort anerkannt, wo sie gewisse spezifische, d. h. einem akuten Kollektivbedürfnis entspringende Spezialfunktionen zu erfüllen hat. Infolgedessen gilt in der Seeschifffahrt auch heute noch die Regel, daß nur der freie Wettbewerb eine sichere Gewähr für eine wirtschaftliche Betriebsgestaltung bieten kann ³⁷³:

³⁷¹ Schiedewitz, a. a. O., S. 17.

³⁷² Eine Typisierung der Staatsreedereibetriebe nach ihrem artspezifischen Auftreten könnte selbstverständlich noch nach andern Gesichtspunkten durchgeführt werden. Z. B. wäre es interessant, die Staatsflotten nach den Bestimmungsgründen ihres Entstehens zu untersuchen. Auch die Ziele, welche die verschiedenen Schiffahrtsländer mit diesen öffentlich-rechtlichen Unternehmungen verfolgen, dürften interessante Aspekte ergeben. Da jedoch dem Verfasser die notwendigen Unterlagen für eine Untersuchung in dieser Richtung nicht zur Verfügung stehen, muß wohl oder übel auf ein weiteres Forschen verzichtet werden.

³⁷³ Diese Feststellung darf allerdings nicht falsch verstanden werden. Selbstverständlich soll dies nicht etwa heißen, der freie Wettbewerb mit seinen ungehinderten Entwicklungsmöglichkeiten und dem ihm innehaftenden Regulativ sei die einzige Möglichkeit für eine den nationalwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Entwicklung der Seeschifffahrt. Gerade das letzte Jahrzehnt dürfte mit aller Deutlichkeit bewiesen haben, daß eine rein privatwirtschaftliche Lösung dieses Problems, angesichts der umfangreichen wirtschafts- und staatspolitischen Aufgaben, welche einer Handelsflotte heute erwachsen können, überhaupt nicht mehr in Frage kommt. Immerhin kann diese Tatsache nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Privatbetrieb mit seiner Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit dem schwerfälligen Staatsbetrieb weit überlegen ist.

„Die Reederei ist ein Geschäft, das Sachkenntnis, Wagemut und Weitblick erfordert und schnelle Entscheidungen, häufiges Umdisponieren und kühnes Handeln voraussetzt. Für Formalitäten, wie sie mit jedem Staatsbetrieb unvermeidlich verbunden sind, ist hier kein Platz!“³⁷⁴.

Trotz oder vielleicht gerade wegen seiner monopolistischen Tendenzen arbeitet der Staatsbetrieb zu schwerfällig und vermag durch den ihm anhaftenden Bürokratismus und die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Privatschifffahrt, eine natürliche, dem Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte entspringende Rentabilität nicht zu gewährleisten.

„Auch bei der Führung in der Form einer selbständigen, beweglichen Unternehmung besteht stets die Gefahr, daß der übermäßig große Staatsbetrieb mit seinem Rückhalt an den allgemeinen Staatsmitteln nicht die gleiche Wirtschaftlichkeit erreicht, wie konkurrierende private Unternehmungen!“³⁷⁵.

Die öffentlichen Mittel erlauben es ihm, gewisse, aus der Geschäftslage sich aufdrängende Umdisponierungen bewußt hinauszuschieben und strukturelle Fehlentwicklungen solange aufrechtzuerhalten (u. U. sogar zu fördern), bis sich die Nachteile dieser verfälschten Tendenz auf den ganzen Produktionsprozeß auszuwirken beginnen. — Als ein weiterer großer Nachteil der Staatsbetriebe muß schließlich auch die Tatsache bezeichnet werden, daß sich die effektiven Betriebsverluste derartiger Unternehmungen nur selten feststellen lassen, da diese in der Regel stets die Möglichkeit haben, die Fehlbeträge auf andere Wirtschaftszweige abzuwälzen (z. B. die Exportindustrien). So setzte z. B. die australische Staatsflotte in der kurzen Zeit ihres Wirkens die Frachtraten für Wollexporte derart hoch an, daß der Wollhandel dieses Kontinents von der billigeren Konkurrenz Argentiniens schwer in Mitleidenschaft gezogen wurde³⁷⁶. Da die Staatsschifffahrt, wie gesagt, in der Lage ist, quasi jederzeit auf die praktisch unbegrenzten Mittel des Fiskus zurückgreifen zu können, ist es ihr auch ein leichtes, ihren Betrieb bewußt unökonomisch zu gestalten. Diese Tatsache offenbart sich besonders in Depressionszeiten, wenn die Staatsflotte — im Gegensatz zur privaten Schifffahrt — ihre Dienste uneingeschränkt fortführen kann, während jene sich force majeure gezwungen sieht, Tonnage aufzulegen, abzuwracken oder durch unsinnige Preisschleuderei (sog. „Unterwasserschiesen“) sich gegenseitig das Transportvolumen abzujagen. Zweifellos muß ein derartiges Wirtschaften eine Unruhe in den internationalen Wettbewerb zur See bringen, die nicht nur vom privatwirtschaftlichen, sondern auch vom volks- und weltwirtschaftlichen Standpunkt tunlichst vermieden werden sollte.

³⁷⁴ von Twardowsky Fritz: Das amerikanische Schifffahrtsproblem, Berlin und Leipzig 1922, S. 141. (Rede Präsident Wilsons im März 1919 im Zusammenhange mit der Liquidation der Staatsflotte!)

³⁷⁵ Napp-Zinn A. F.: Artikel „Seeschifffahrt“, in Handwörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Bd. III, Jena 1933, S. 182.

³⁷⁶ Helander, a. a. O., S. 102.

Diese wichtigen Erkenntnisse haben jedenfalls in verschiedenen Ländern zur Einsicht geführt, daß es für den Staat (bzw. die Staatskasse) offenbar entschieden wirtschaftlicher ist, den Reedern die öffentlichen Mittel in der Form von Subventionen zur Verfügung zu stellen, als durch eine direkte Staatseinmischung dem Staat eine Bürde aufzuladen, von der er sich u. U. gar nicht mehr zu befreien vermag. Infolgedessen entschlossen sich die meisten Staaten schon unmittelbar nach dem ersten Weltkrieg, ihre Regierungsfлотten so rasch wie möglich in private Hände überzuführen und die Bahn für eine neue Wirtschaftsordnung frei zu machen. Dort, wo die Staatsflotten gleichwohl beibehalten wurden, dürften in der Hauptsache politische Motive den Ausschlag gegeben haben. — Nun ist allerdings zu sagen, daß es auch bei den Subventionen gewisse Grenzen gibt, die eine direkte Staatsbeteiligung geradezu aufdrängen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn Mangel an Privatinitiative oder fehlender Geschäftssinn — unter Umständen sogar als direkte Folge einer zu weit fortgeschrittenen Staatseinmischung — ein derartiges Versagen privaten Unternehmergeistes zur Folge haben, daß schon aus staatspolitischen Gründen eine Übernahme der Betriebe durch die Öffentlichkeit nicht mehr zu umgehen ist. Wie zahlreiche solche Fälle in der Zwischenkriegszeit vorgekommen sind, beweisen die vielen, aus Sanierungsoperationen hervorgegangenen staatlichen und halbstaatlichen Schiffsverkehrsunternehmen in Frankreich, Italien, Polen, der Türkei, Brasilien usw., Reedereien, bei denen zwar weniger ein Mangel an Privatinitiative vorgelegen haben dürfte, als vielmehr ein Unvermögen der Unternehmer, ihre Betriebe, angesichts der vielen Verpflichtungen gegenüber Staat, Banken und privaten Gläubigern, der gegebenen Marktlage anzupassen.

Die verschiedenen Staatsbetriebe zu Beginn der Zwanzigerjahre waren größtenteils ein Überbleibsel aus der Zeit der Kriegswirtschaft. Vor dem Kriege 1914—1918 herrschte nämlich noch die allgemeine Ansicht vor, daß eine Verstaatlichung der Seeschifffahrt in keinem Falle in Frage komme, da sie einmal eine schwere Verletzung der Prinzipien der freien Marktwirtschaft darstelle und vor allem auch die Privatschifffahrt in ihrem Wirken beeinträchtige. Diese staatsflottenfeindliche Einstellung erfuhr allerdings mit dem Ausbruch des ersten Weltkriegs eine grundsätzliche Schwenkung. Als nämlich die gewaltigen Verluste und die immer prekärer werdende Versorgungslage auf den Weltmeeren ein Land nach dem andern zwang, sowohl Schifffahrt, als auch Schiffbau unter staatliche Kontrolle zu stellen, da gelangte man selbst in liberalen Wirtschaftskreisen zur Einsicht, daß offenbar die Verstaatlichung der Seeschifffahrt für eine derart verfahrenere Situation die einzig mögliche Lösung darstelle. — So kam es jedenfalls, daß der ad hoc gebildete „Allied Maritime Transport Council“ beim Waffenstillstand im November 1918 einen Tonnageraum von mehr als 30 Mill. dwt. kontrollierte, der sich aus den Flotten der verschiedensten Ländern zusammensetzte³⁷⁷. Dieser Dachverband, dessen primäres Ziel eine reibungslose Versorgung der

³⁷⁷ Lohse, a. a. O., S. 32/33.

kriegführenden Armeen und Länder in Europa gewesen war, löste sich zwar nach Kriegsende bald wieder auf. Jedoch entschlossen sich einige wenige Länder, bis zur Normalisierung der Verhältnisse auf den Weltmeeren ihre unter staatlicher Regie stehenden Flotten noch weiter beizubehalten. Solange die durch den enormen Nachholbedarf in den kriegsversehrten Ländern bedingte große Tonnagenachfrage anhielt, konnten diese Staatsbetriebe auch entsprechend günstige finanzielle Ergebnisse nachweisen. Mit dem Eintritt der Nachkriegskrise zeigte es sich aber, daß sie dem scharfen Wettbewerb mit der wiedererstehenden Privatwirtschaft nicht mehr gewachsen waren. Die meisten Staaten entschieden sich deshalb für eine rasche Liquidation des überhängigen Tonnageparks, was ihnen aber angesichts der krisenhaften Lage auf den Weltmeeren nur noch unter großen Verlusten möglich war. Immerhin gelang es Frankreich, Portugal und Australien, ihren Staatsschiffpark noch relativ schnell abzustößen, während Kanada und die Vereinigten Staaten ihr Ziel erst in den Dreißiger Jahren erreichen konnten ³⁷⁸.

Gegen Ende der Duodekade setzte dann neuerdings eine Welle der Verstaatlichung in der Seeschifffahrt ein, die ihren Ausgangspunkt vor allem in den politischen Spannungen in Europa nahm und diesmal auch vor den Kleinschiffahrtsländern nicht halt machte. Das Hauptaugenmerk wurde dabei vor allem auf die Anlegung von Reservemarinern und Notstandsflotten gerichtet, da man sich, gewitzigt durch die Erfahrungen im ersten Weltkrieg nun beizeiten gegen alle Eventualitäten sichern wollte. Diese Vorkehrungen haben sich denn auch in der Folge sehr bewährt.

22. Staatswerftbetrieb

Neben dem Staatsreedereibetrieb besteht — theoretisch wenigstens — auch die Möglichkeit eines Staatswerftbetriebs, d. h. mit andern Worten: Die Durchführung von Schiffsbauten auf Staatskosten und unter staatlicher Kontrolle. Hat sich nun aber schon der Reedereibetrieb als eine für den Staat infolge seiner Schwerfälligkeit höchst unzweckmäßige Angelegenheit entpuppt, so gilt diese Feststellung in extremis für den Werftbetrieb, wo der Unternehmer nebst einer vitalen Wirtschaftspsychologie noch eine gute Dosis Sachkenntnis und Erfahrung mit sich bringen muß. Diese Tatsache macht es jedenfalls verständlich, daß sich der Staat, abgesehen von den Notstandsprogrammen der beiden Weltkriege, bis heute kaum in den gewerbsmäßigen Schiffbau einmischte und im allgemeinen nur dort intervenierte, wo es galt, eine unmittelbar auftretende staatspolitische Notwendigkeit auf schnellstem Wege der Verwirklichung entgegen zu führen. Der einzige Versuch, einer, wenigstens teilweisen Infiltration des Staates in die Werft-

³⁷⁸ Interessanterweise baute Südafrika damals, ungeachtet der Konjunktureinflüsse, seinen kleinen Staatsbetrieb weiter aus, da es auf diese Weise den Kernbestand zu einer zukünftigen nationalen Handelsflotte zu bilden erhoffte (Schulz-Kiesow, a. a. O., S. 105).

industrie, wurde unseres Wissens in Italien unternommen, wo die Regierung, im Rahmen der allgemeinen Neuordnung des Seewesens im Jahre 1936, auch die Schiffbauindustrie in den Kontrollbereich des Staates einbezog. Nach einem Bericht der „Hansa“ soll sich dabei der italienische Staat auf 5 Jahre hinaus bis zu 50 % an diesem Wirtschaftszweig beteiligt haben ³⁷⁹.

³⁷⁹ Hansa, Nr. 18, vom 1. Mai 1937.

Literatur-Verzeichnis

A. Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

- Cassel, Gustav*: Theoretische Sozialökonomie, Leipzig 1927.
- Colm, Gerhard*: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.
- Denny Ludwell*: Amerika schlägt England, Berlin und Leipzig 1930.
- Haberler Gottfried*: Der internationale Handel, Berlin 1933.
- Hirst Francis W.*: Safeguarding and protection in Great Britain and the United States, London 1927.
- Japanese Trade and industry*: by Mitsubishi gashi kaisha research bureau Tokyo, London 1936.
- Laufenburger Henri*: L'intervention de l'Etat en matière économique, Paris 1939.
- Leubuscher Charlotte*: Liberalismus und Protektionismus in der englischen Wirtschaftspolitik seit dem Kriege, Jena 1927.
- List Friedrich*: Schriften, Reden, Briefe: Das nationale System der politischen Ökonomie, Bd. VI (Edition Artur Sommer), Berlin 1930.
- Oswald Paul*: Der imperialistische Gedanke in der Weltgeschichte, Leipzig und Bielefeld 1922.
- Rutz Karl*: Staatliche Subventionen an private Unternehmungen, Dissertation Zürich 1948.
- Taussig F. W.*: Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen (deutsche Bearbeitung von Melchior Palyi), Leipzig 1929.
- Wagemann Ernst*: Wirtschaftspolitische Strategie, Hamburg 1937.
- Zachau-Mengers Gertrud*: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, Dissertation Berlin 1930.

B. Verkehrspolitik (außer Schifffahrtspolitik)

- Grunzel Josef*: System der Verkehrspolitik, Leipzig 1908.
- Grunzel Josef*: Grundriß der Wirtschaftspolitik, Bd. V: Verkehrspolitik Wien und Leipzig 1910.
- Helander Sven*: Nationale Verkehrsplanung, Nürnberg 1937.
- Pirath Carl*: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft, Berlin 1934.
- Pirou Gaëtan*: Les cadres de la vie économique, Bd. I: Les transports, Bordeaux 1942.

- Sax Emil*: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, Berlin 1918—1922:
 — Bd. 1: Allgemeine Verkehrslehre, 1918,
 — Bd. 2: Land- und Wasserstraßen, P. T. T., 1920,
 — Bd. 3: Eisenbahnen, 1922.
- Teubert, W.*: Die Welt im Querschnitt des Verkehrs, Berlin 1928.

C. Schifffahrtspolitik

- Akar Michel*: L'évolution des transports maritimes en France depuis la guerre, Dissertation Paris 1937.
- American merchant marine problem*: New York 1929.
- Anderson Robert Earle*: Merchant marine and world frontiers, New York 1945.
- Antraygues R.*: Pour développer notre marine marchande, Paris 1927.
- Aubert Jacques*: L'Aide de l'Etat à la marine marchande, Dissertation Paris 1939.
- Beckerath Erwin von*: Die Seehafenpolitik der deutschen Eisenbahnen und die Rohstoffversorgung, Berlin 1918.
- Calvin H. C. and Stuart E. G.*: The merchant shipping industry, New York 1925.
- Candace Gratien*: La marine marchande française et son importance dans la vie nationale, Paris 1930.
- Candace Gratien*: La marine de la France, Paris 1938.
- Cangardel Henri*: La marine marchande française et la guerre, Paris 1928.
- Chamberlain E. T.*: Italien ship-subsidy-system, Washington 1928.
- Cricher A. Lane*: Ocean routes in United States foreign trade, Washington 1930.
- Dehning E.*: Artikel „Schiffbauindustrie“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. VIII, Jena 1926.
- Fabre René*: Les grandes lignes de paquebôts nordatlantiques, Dissertation Paris 1928.
- Fabry Georges*: De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime, Dissertation Paris 1934.
- Fayle C.-Ernest*: The war and the shipping industry, London 1927.
- Fitger E.*: Die wirtschaftliche und technische Entwicklung der Seeschifffahrt (in Archiv für Politik und Geschichte), Leipzig 1902.
- German shipyards in peace-time economy*: Untersuchung des Verbands deutscher Werften in Hamburg, Hamburg 1947.
- Gesellius Thorild*: Die Motorsegelschifffahrt, ihre Entwicklung und ihre Problematik, Dissertation Hamburg 1938.
- Giese Kurt*: Das Seefrachttarifwesen, Berlin 1919.
- Guckenmusc Franz*: Die Unterstützung der französischen Handelsmarine durch Prämien, Dissertation Hamburg 1914.

- Haemmerle Hermann*: Zur wirtschaftlichen und rechtlichen Organisation der deutschen Seehäfen, Jena 1936.
- Heeckt Hugo*: Wandlungen der Wettbewerbsverhältnisse in der Ostseeschifffahrt, Jena 1941.
- Heeckt Hugo*: Die deutsche Seeschifffahrt und der Außenhandel, Berlin und Detmold 1947.
- Helander Sven*: Die internationale Schifffahrtskrise und ihre weltwirtschaftliche Bedeutung, Jena 1928.
- Helander Sven und Haslinger Franz*: Artikel „Seeschifffahrt“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. VII, Jena 1926.
- Hennig Richard*: Abhandlungen zur Geschichte der Seeschifffahrt, Jena 1928.
- Hochdörffer Karl*: Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit in Deutschland, Dissertation Köln 1930.
- Holzer Erich*: Die Wettbewerbslage der deutschen und amerikanischen Schifffahrt auf dem Nordatlantik, Jena 1931.
- Huldermann Bernhard*: Albert Ballin, Gedenkschrift, Berlin 1922.
- Johnson Emory R.* Die Unzweckmäßigkeit der Befreiung der amerikanischen Küstenschifffahrt von den Kanalgebühren, Leipzig 1916.
- Jones Grosvenor M.*: Government aid to merchant shipping, Washington 1925.
- Keiler Hans*: Amerikanische Schifffahrtspolitik, Kiel 1913.
- Koenigs*: Aktive Seeschifffahrtspolitik, in Kieler Vorträge, Jena 1937.
- Kowatscheff Stoiko Ch.*: Das Schifffahrtswesen in Bulgarien, Dissertation Nürnberg 1940.
- Krohne Rudolf*: Der Zusammenbruch und Wiederaufbau der deutschen Seeschifffahrt, in Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, (Bernhard Harms, Bd. II), Berlin 1928.
- Lexis*: Artikel „Schifffahrt“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. VII, Jena 1911.
- Löhr Hermann*: USA, Schifffahrt und Schifffahrtspolitik seit dem Weltkrieg, Hamburg 1938.
- Lohse Franz*: Die Entwicklung der Trampschifffahrt in der Nachkriegszeit, Dissertation Kiel 1934.
- Matignon R.*: La compagnie générale transatlantique depuis la guerre, Dissertation Bordeaux 1937.
- Meeker Royal*: History of shipping subsidies, Dissertation New York 1905.
- Mehrlin Georges*: Der Suezkanal als Konjunkturanzeiger der Weltwirtschaft, Zürich 1945.
- Montety François de*: Les conventions entre l'Etat français et les grandes compagnies de navigation, Dissertation Paris 1928.
- Moscheni Sergio*: Il protezionismo marittimo con speciale riguardo alla sovvenzioni marittime Italiane, Dissertation Lausanne 1932.
- Murken Erich*: Die Grundlagen der Seeschifffahrt, Berlin 1904.

- Murken Erich*: Die großen transatlantischen Linienreedereiverbände, Pools und Interessengemeinschaften bis zum Ausbruch des Weltkriegs, Jena 1922.
- Napp-Zinn A. F.*: Artikel „Seeschifffahrt“ in Handwörterbuch der Volkswirtschaft, 4. Aufl., Bd. III, Jena 1933.
- Neuffer Karl*: Probleme der Schifffahrtssubventionen und der Weltwirtschaftskrise, Dissertation Mannheim 1933.
- Otterson J. E.*: Foreign trade and shipping, New York and London 1945.
- Pantlen Hermann*: Der Wiedereintritt Deutschlands in die Seeschifffahrt, Berlin und Leipzig 1927.
- Pfeiffer E. A.*: Schifffahrt und Seewesen, Stuttgart 1936.
- Pieper Paul*: Die englischen Schifffahrtssubventionen von 1930—1939, Dissertation Freiburg im Breisgau 1940.
- Plötzer Alfred*: Die französische Seeschifffahrt unter dem Einfluß des Weltkrieges, Dissertation Berlin 1931.
- Postwar planning committee*: The postwar outlook for American shipping, Washington 1946.
- Priester Hans*: Der Wiederaufbau der deutschen Handelsschifffahrt, Berlin 1926.
- Reuther Otto*: Beförderungsunternehmungen zur See, Stuttgart 1933.
- Roubion Marcel*: La flotte d'Etat en France (1914—1921), Dissertation Paris 1923.
- Salter J. A.*: Allied shipping control, London and Oxford 1921.
- Saugstad Jesse E.*: Shipping and shipbuilding subsidies, Washington 1932 (Supplements).
- Schatz Jacques*: L'Aide à l'armement libre, Dissertation Paris 1937.
- Schiedewitz Ernst Walter*: Subventionierung von Weltschifffahrt und Weltschiffbau in den Nachkriegsjahren 1919—1930, Hamburg 1931.
- Schiedewitz Ernst Walter*: Englands Schifffahrtssubventionen der Nachkriegszeit, Dissertation (Manuskript-Teildruck), Dresden 1934.
- Scholvin Johann*: Die deutsche Schifffahrt nach Süden und Osten, Dissertation Köln 1938.
- Schultze Ernst*: Die Entwicklung der Welthandelstonnage im Zusammenhang mit dem Welthandelsvolumen, Dissertation Berlin 1934.
- Schulz-Kiesow Paul*: Freie Seeschifffahrt oder Konferenzen?, Jena 1937.
- Schulz-Kiesow Paul*: Das kartellierte Meer, Hamburg 1938.
- Schulz-Kiesow Paul*: Die durchgehenden Eisenbahn-Seefrachttarife, Jena 1941.
- Siegert Friedrich Paul*: Die Subventionen der Weltschifffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, Dissertation Kiel 1930.
- Smith Joseph Russell*: The influence of the great war upon shipping, New York 1919.
- Strauss Walter*: Der Wiederaufbau der deutschen Handelsflotte, Dissertation Breslau 1931.

- Sugimoto Yuzo*: Die japanische Seeschifffahrt, Dissertation Hamburg 1935.
- Szczur Feliks*: Die Seeschifffahrt Polens seit der Neugründung des polnischen Staates, Dissertation Freiburg i. Uechtd. 1935.
- Twardowsky Fritz von*: Das amerikanische Schifffahrtsproblem, Berlin und Leipzig 1922.
- U. S. Maritime Commission*: Economic survey of the American merchant marine, Washington 1937.
- The use and the disposition of ships and shipyards at the end of world war II*, by graduate school of business administration, Harvard University, Washington 1945.
- de Vries Max*: Heutiger Protektionismus in der Seeschifffahrt, Berlin 1930.
- Wätjen Hermann*: Der Wiederaufbau der deutschen Handelsschifffahrt nach dem Kriege, Leipzig 1926.
- Wagner Wilhelm*: Die Kalkulation der Transportkosten in der Seefrachtschifffahrt, Dissertation Techn. Hochschule München 1929.
- Der Wettbewerb in der Seeschifffahrt*: bearbeitet vom Institut für Konjunkturforschung, Jena 1940.
- Winkler Walter*: Subventionierung von Weltschifffahrt und Weltschiffbau, II. Folge 1930—1932, Hamburg 1933.
- Zeis Paul Maxwell*: American shipping policy, London 1938.
- Zuellig Stephen*: Die Seefrachttarife 1920—1938, ein Beitrag zur Lehre von der Preisbildung im Verkehr, Zürich 1942.

D. Juristische Literatur (Seerecht)

- Graf Ernst*: Internationale Verkehrsfragen und ihre Regelung in der Nachkriegszeit, Dissertation Würzburg 1929.
- Knop Martin*: Die Fortbildung des Seeverkehrsrechts nach dem Weltkrieg, Dissertation Halle-Wittenberg 1935.
- Maiwald Serge*: Die Entwicklung der staatlichen Handelsschifffahrt im Spiegel des internationalen Rechts, Stuttgart 1946.
- Tröbliger Wilhelm*: Die völkerrechtlichen Beschränkungen der Handelsschifffahrt, Dissertation Erlangen 1933.
- Wüstendörffer Hans*: Studien zur modernen Entwicklung des Seefrachtvertrages, Dresden 1905.

E. Dokumente, Parlamentspapiere, Gesetzespublikationen, Jahrbücher und Statistiken

- Board of trade*: Assistance to British shipping, Memorandum on the proposals for assistance to British shipping, London 1939.
- Bureau international de travail*: Year book of labour statistics, Genf.
- Chambre de commerce international*: Les transports par mer et les nations unies, résolution et rapports du comité, Paris 1948.

- League of nations*: Monthly bulletin of statistics of the —, Genf.
- Merchant Marine Act of 1936*: revised to Aug. 15., 1946, Washington 1946.
- Merchant Marine Statistics*: U. S. Department of commerce, Washington.
- Report of the royal commission on shippings rings*: 5 Bde., London 1909.
- Société des nations*: Annuaire statistique de la —, Genève.
- Die Staatsausgaben von Großbritannien, Frankreich, Belgien und Italien in der Vor- und Nachkriegszeit*: Einzelschrift zur Statistik des deutschen Reichs, Nr. 2, Berlin 1927.
- Statistisches Handbuch der Weltwirtschaft*: bearbeitet vom Statistischen Reichsamt Berlin, Berlin.
- Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich*: Berlin.

F. Fachzeitschriften und Tageszeitungen

- Deutsche Verkehrszeitung, Hamburg.
- Deutsche Wirtschaftszeitung, Leipzig.
- Economic research department, Mitsubishi gashi kaisha, Tokyo.
- Eisenbahn- und Schifffahrtsnachrichten, Berlin.
- Fairplay, Weekly shipping journal, London.
- Hansa, Deutsche Schifffahrtszeitschrift, Hamburg.
- Industrie- und Handelszeitung, Berlin.
- Journal de la marine marchande, Paris.
- The Log, National Federation of Am. shipping, Washington.
- Motorship, London.
- Nauticus, Jahrbuch für Seeinteressen und Weltwirtschaft, Berlin.
- Rheinquellen, Basel, vgl. Strom und See.
- Scandinavian shipping gazette, Kopenhagen.
- Schiffbau und Schifffahrt, vgl. Schifffahrt und Hafenbau.
- Schifffahrt und Hafenbau, Berlin.
- Schifffahrt und Weltverkehr, Basel.
- Schifffahrtsanzeiger, vgl. Schifffahrt und Weltverkehr.
- Strom und See, Basel.
- Transport, Internationale Verkehrs- und Wirtschaftszeitung, Basel
- Verkehrsarchiv, vgl. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft.
- Weltwirtschaftliches Archiv, Jena.
- Werft, Reederei, Hafen, Hamburg.
- Wirtschaftsdienst, Hamburg.
- Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Köln.

Systematische Übersicht über die internationalen

+ Subventionierung

der einzelnen Schiffahrtsländer für die Ze

Länder	Unmittelbare Subventionen									
	Bau-		Post-	Betriebs-		Abwrack-			Admiralitäts-Subventionen	
	Subventi- onen	Darlehen	Kontrakt- subvent.	Subventi- onen	Subventi- onen	Darlehen	Subventi- onen	Darlehen		Neubau- subvent.
	V N	V N	V N	V N	V N	V N	V N	V N	V N	V N
1. Argentinien										
2. Australien				++	++					
3. Belgien		++				+				
4. Brasilien	++	+•		++	++	+•				
5. Bulgarien					++					
6. Chile		••		++	++	+•				
7. Dänemark				++		+•				
8. Deutschland	++	+			+	+		+		
9. Finnland		++			++					
10. Frankreich	++	++	++	++	++	++				
11. Griechenland	•	•		++	++					
12. Großbritannien	+	+	++	++	+	+			+	++
13. Italien	++	++		++	++	+•	+			
14. Japan	++	++		++	++	+•			+	
15. Jugoslawien	++				++					
16. Kanada				++	++					
17. Niederlande		+•	++	++	++	++				
18. Norwegen		++		++	++					
19. Polen	++				++	++				
20. Portugal	++	+•		++	++					
21. Rumänien	••	+•								
22. Schweden		++			++	++				
23. Spanien	++	++	••	++	++	+•				
24. Südafrika			++							
25. Türkei		+								
26. Verein. Staaten	+	++	++	++	+					

Unmittelbare			
Kredit- erleicht.		Gewinn- garantie	Gewinn- und
Kredit- garantien	Zinssub- ventionen		
V N	V N	V N	V N
++	++	+	
++			
+	+		
++	++		+
	•		
++	++		
	•+		
++			
++			
•			
++			
+			

periode vor (V) und nach (N) der Weltwirtschaftskrise

Subventionen				Staats- wirtschaft			Mittelbare Subv.				
Übern. des See- versich. risikos	Lieferrg. v. Staats- schiffen		Reederei- betrieb	Werftbetrieb	Kapital- beteiligung	Vor- behalte		Zoll- erleichterung			
	durch Chartrg.	durch Verkauf				Küsten- schiffahrt	Kolonial- schiffahrt	auf Schiff- bmaterial	Rück- vergütung	Differen- zial- zollbefr.	
VN	VN	VN	VN	VN	VN	VN	VN	VN	VN	VN	
++	+	+	++		++	++		++			
•					+	++	+	++			
+			+		++	++	+	++	++	++	
•	+	+	+		+	++		+	++		
+	+	+	+			++		+	++		
	•	•	++		•	++		+	++	++	
	+	+	+		+	++	++	+	++	++	
			++			++			++		
+			++		++	++			++		
	++	++	++		++	++		+			

[illegible]

Curriculum vitae

Als Sohn des Arztes Emanuel Geymüller von Basel und dessen Frau Susanna geb. Haegler von Lausen wurde ich am 8. Februar 1924 in Andermatt (Uri) geboren. Hier absolvierte ich die Beamtenschule der Festungsverwaltung und trat nach dem Wegzug der Familie nach Basel im Jahre 1935 ins Realgymnasium ein. Den Winter 1938/39 verbrachte ich erholungshalber in Champéry, von wo aus ich mich auf die Eidgenössische Maturität vorbereitete. Diese bestand ich 1944 im Rahmen der Prüfungen des Typus B, womit der Verwirklichung meines Wunsches, das Nationalökonomiestudium ergreifen zu können, nichts mehr im Wege stand.

Zur Ergänzung meiner sprachlichen Kenntnisse wurde ich für das Wintersemester 1945/46 nach Genf beurlaubt, wo ich an der dortigen „Ecole des Interprètes“ Englisch und Französisch studierte. Auf Anregung von Herrn Prof. Salin nahm ich während dieser Zeit meine Dissertation über die Seeschifffahrt in Angriff, mit der ich mich wohl zufolge meines stets großen Interesses an den Vorgängen im Basler Rheinhafen von jeher stark verbunden fühlte. Dabei war ich nebenamtlich während zwei Jahren als sog. freier Journalist, sowie als Konjunktur-Berichterstatte der „Wirtschaftlichen Rundschau“ tätig.

Während meines Studiums in Basel besuchte ich die Vorlesungen und Seminarien der Herren Professoren Salin, Wagner, Furlan, Brogle, Ruck, Lewald und Simonius. Am 1. Juni 1950 bestand ich die mündliche Prüfung und promovierte auf Grund der vorliegenden Dissertation zum Doctor rerum politicarum.

Urs Geymüller

